



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JULIANO MENDONÇA DOMINGUES DA SILVA

FRÁGIL DEMOCRACIA E POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO:
PROCESSOS REGULATÓRIOS, DIVERSIDADE E CONCENTRAÇÃO
NA TV ABERTA NO BRASIL E NA ARGENTINA

RECIFE

2015

JULIANO MENDONÇA DOMINGUES DA SILVA

**FRÁGIL DEMOCRACIA E POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO:
PROCESSOS REGULATÓRIOS, DIVERSIDADE E CONCENTRAÇÃO
NA TV ABERTA NO BRASIL E NA ARGENTINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciência Política, realizada sob orientação do Professor Jorge Zaverucha, PhD.

RECIFE

2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586f Silva, Juliano Mendonça Domingues da.
Frágil democracia e políticas de comunicação : processos regulatórios,
diversidade e concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina /
Juliano Mendonça Domingues da Silva. – Recife, O autor, 2015.
444 f. il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Democracia. 3. Comunicação – Aspectos
políticos. 4. Teledifusão. 5. Política pública. I. Zaverucha, Jorge
(Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2015-22)

FOLHA DE APROVAÇÃO

Recife, 06 de Janeiro de 2015

Tese: Frágil Democracia e Políticas de Comunicação: Processos regulatórios, diversidade e concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina

Prof. Dr. Jorge Zaverucha (Orientador)

Prof. Dr. Flavio da Cunha Rezende (Examinador interno)

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador interno)

Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro Barbosa (Examinador externo)

Prof. Dr. Juliano Maurício de Carvalho (Examinador externo)

Juliano Mendonça Domingues da Silva (Doutor)

Para Bernardo e Brena.

AGRADECIMENTOS

Pelo apoio familiar, agradeço a Teresa e Marcílio; Brena e Bernardo; Celso e Lucia. Pelo suporte acadêmico, agradeço, sobretudo, aos amigos e professores Jorge Zaverucha e Flávio Rezende.

Pela contribuição ao desenho de pesquisa, agradeço a Venício Lima, Othon Jambeiro e Gustavo Ferreira Santos. Pelos ensinamentos no campo da estatística, agradeço a Dalson Brito e Enivaldo Rocha. Pelo auxílio na aplicação das técnicas de mensuração de mercado, agradeço ao colega professor da Universidade Católica de Pernambuco Cezar Cerqueira.

Pelas críticas e observações, agradeço aos integrantes do GP *Políticas e Estratégias de Comunicação* da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), aos membros do GT *Políticas de Comunicação* da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica) e aos amigos do RC22 *Political Communication* da *International Political Science Association* (IPSA). Com eles compartilhei resultados preliminares e absorvi críticas ao longo dos últimos anos.

Agraceço a Noelia Barral Grigera. Graças ela, foi possível contatar e entrevistar na Argentina Fernando Torrillate, Pablo Wisznia, Santiago Marino, Eduardo Seminara e Martín Becerra. A eles, também expressei meus agradecimentos pela disposição em apresentar seus valiosos pontos de vista. Agradeço, ainda, a outro amigo argentino, Gustavo “Mingus” Minian, pela transcrição precisa das entrevistas.

Obrigado aos amigos do Centro de Ciências Sociais da Universidade Católica de Pernambuco, especialmente aos alunos, professores e funcionários do curso de Jornalismo. Obrigado, também, aos funcionários do Programa de Pós-graduação em Ciência Política – dona Zezinha, Daniel Bandeira e Rodrigo José. Agradeço aos amigos do Conselho da Justiça Federal, especialmente Dione Tiago e Alexandre Fagundes, bem como aos demais amigos do programa Via Legal.

Muito obrigado a todos que, de alguma forma, contribuíram com esta pesquisa.

Fazer uma tese significa divertir-se, e a tese é como um porco: nada se desperdiça.¹

Umberto Eco

Vejam os senhores: a razão é uma coisa boa, sem dúvida, mas razão é apenas razão e satisfaz apenas a capacidade racional do homem; já a vontade, esta é a manifestação da vida como um todo, ou melhor, de toda a vida humana, aí incluindo-se a razão e todas as formas de se coçar. E, mesmo que a nossa vida pareça às vezes bem ruinzinha do ponto de vista acima, ela é vida, apesar de tudo, e não apenas a extração de uma raiz quadrada.²

Fiódor Dostoiévski

¹ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

²DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **Notas do subsolo**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2013.

RESUMO

A presente tese aborda a relação entre qualidade da democracia e políticas de radiodifusão. Parte-se do pressuposto de que democracias robustas estão associadas a mercados de mídia competitivos, guiados pela pluralidade e diversidade de vozes. O objeto desta investigação é, portanto, a dinâmica dos processos de gênese e evolução institucional relativos ao mercado de TV aberta em rede nacional no Brasil e na Argentina. Nesse sentido, a pesquisa oferece uma resposta à seguinte pergunta: como esse mercado se estruturou e se desenvolveu em termos de políticas regulatórias voltadas à diversidade de mídia? Do ponto de vista ontológico, epistemológico e teórico, a investigação obedeceu a uma lógica antifundacionista e interpretativista do tipo *problem-oriented*, assentada em pressupostos do institucionalismo histórico. Metodologicamente, recorreu-se a ferramentas analíticas previstas pela teoria da mudança institucional gradual, operacionalizadas pela comparação de pares, sob a perspectiva *dual-process tracing*. Quanto às técnicas de coleta de análise de dados, foram utilizadas análise de documentos – sobretudo dispositivos legais –, teste de hipóteses, mensuração de concentração de mercado, entrevistas em profundidade e narrativa histórica diacrônica. Os resultados obtidos confirmaram a hipótese de trabalho segundo a qual democracias robustas estão intimamente associadas a baixa influência econômica sobre a mídia e, portanto, a mercados competitivos. Entretanto, o mercado de redes nacionais de TV aberta no Brasil e na Argentina são exemplos de forte influência econômica sobre o setor de radiodifusão de sons e imagens, a qual se reflete em um quadro altamente concentrado em termos de diversidade na TV aberta. Essa estrutura molda a ação dos atores ao mesmo tempo em que é por eles moldada, em um processo histórico de interação estratégica entre governos em busca de apoio e legitimação, sejam eles autoritários ou democráticos, e empresários auto-interessados ávidos por regulação favorável. Essa lógica tem sido reforçada continuamente. O equilíbrio da barganha incentiva sua manutenção; o desequilíbrio, por outro lado, incentiva modificações. O quadro brasileiro tende à continuidade; o quadro argentino apresenta sinais de mudanças graduais relevantes.

Palavras-chave: Democracia. Políticas de comunicação. Regulação. Diversidade. Concentração.

ABSTRACT

This thesis focuses on the relationship between the quality of democracy and political broadcasting. It is assumed that robust democracies are associated with competitive media markets, in which there is plurality and diversity of voices. The object of this research is the dynamics and processes of genesis and institutional evolution of national broadcasting TV in Brazil and Argentina. The results provide an answer to the following research question: how has this market been structured and how has it been developed in terms of regulatory policies and diversity? Ontologically, epistemologically and theoretically, this is an antifundamentalist, interpretative, and problem-oriented research, seated in historical institutionalism assumptions. Methodologically, we used tools of the theory of gradual institutional change operationalized by paired comparison and dual-process tracing analysis. Regarding the techniques of data collection and data analysis, document analysis (especially media laws), test of hypotheses, measurement of market concentration, in-depth interviews and diachronic historical narrative were used. The results confirmed the hypothesis: robust democracies are associated with low economic influence on the media and, therefore, with competitive markets. However, the research highlights a strong economic influence on the national broadcasting TV in Brazil and Argentina. It reflects in a highly concentrated market and low media diversity. This scenario has been historically constructed by strategic interactions between rational actors. Media moguls offers political support and State provides regulation. This logic has been continuously reinforced. The equilibrium encourages its maintenance; disequilibrium, on the other hand, encourages modifications. The Brazilian situation tends to continuity; the Argentine case presents gradual institutional changes.

Key-words: Democracy. Communication policy. Regulation. Diversity. Concentration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES
(ordem de inserção)

FIGURA 1: esboço de mapeamento I.....	30
FIGURA 2: esboço de mapeamento II.....	33
FIGURA 3: esboço de mapeamento III.....	36
FIGURA 4: esboço de mapeamento IV.....	44
TABELA 1: condições contextuais e institucionais de mudança institucional.....	96
TABELA 2: condições contextuais e institucionais de mudança institucional, relacionados aos modelos de agentes de mudança.....	98
TABELA 3: processo de formulação de hipóteses com base na estratégia MSSD.....	117
TABELA 4: ilustração do processo de formulação de hipóteses com base na estratégia MDSB.....	117
TABELA 5: tipologia de Wilson.....	130
TABELA 6: tipologia de Gormley.....	131
TABELA 7: tipologia de Gustafsson.....	131
TABELA 8: Estatística descritiva – Influência econômica sobre a mídia.....	176
GRÁFICO 1: histograma relativo à distribuição dos dados da variável influência econômica sobre a mídia.....	177
TABELA 9: Estatística descritiva – Índice de democracia.....	177
GRÁFICO 2: histograma relativo à distribuição dos dados da variável índice de democracia.....	178
TABELA 10: Estatística descritiva – Pluralismo político e participação.....	178
GRÁFICO 3: histograma relativo à distribuição dos dados da variável pluralismo político e participação.....	179
TABELA 11: Estatística descritiva – Cultura política democrática.....	179

GRÁFICO 4: histograma relativo à distribuição dos dados da variável cultura política democrática.....	180
TABELA 12: matriz de correlação bivariada V1 e V2, por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).....	180
GRÁFICO 5: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V2 (índice de democracia).....	181
TABELA 13: matriz de correlação bivariada V1 (influência econômica sobre a mídia) e V3 (pluralismo político e participação), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).....	181
GRÁFICO 6: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V3 (pluralismo político e participação).....	182
TABELA 14: matriz de correlação bivariada V1 (influência econômica sobre a mídia) e V4 (cultura política democrática), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).....	182
GRÁFICO 7: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V4 (cultura política democrática).....	183
TABELA 15: matriz de correlação bivariada V1' (influência econômica sobre a mídia) e V2' (índice de democracia), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).....	184
GRÁFICO 8: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1' (influência econômica sobre a mídia) e V2' (índice de democracia).....	185
TABELA 16: matriz de correlação bivariada V1' (influência econômica sobre a mídia) e V3' (pluralismo político e participação), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).....	186
GRÁFICO 9: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1' (influência econômica sobre a mídia) e V3' (pluralismo político e participação).....	186
TABELA 17: matriz de correlação bivariada V1' (influência econômica sobre a mídia) e V4' (cultura política democrática), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).....	187

GRÁFICO 10: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1' (influência econômica sobre a mídia) e V4' (cultura política democrática).....	188
TABELA 18: classificação de tipos de regulação de mídia.....	194
QUADRO 1: Capacidade de Estado x Democracia.....	216
TABELA 19: parâmetro de classificação de mercado a partir do resultado da Relação de Concentração CR4 e CR8.....	226
TABELA 20: parâmetro de classificação de mercado a partir do resultado da Relação de Concentração CR3.....	227
TABELA 21: ilustração hipotética da aplicação do Índice de Joly a uma Indústria A, país W.....	228
TABELA 22: ilustração hipotética da aplicação do Índice de Joly a uma Indústria A, país Z.....	229
TABELA 23: parâmetro para classificação de cenário a partir do Índice de Gini.....	231
TABELA 24: parâmetro de classificação de mercado adotada pela Divisão Anti-truste do Departamento de Justiça dos EUA, a partir do resultado do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI).....	232
TABELA 25: parâmetro de alternativa de classificação de mercado a partir do resultado do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI).....	233
TABELA 26: referências para classificação de estrutura de mercado de mídia.....	234
TABELA 27: classificação de concentração de mercado segundo parâmetro Noam-Index MOCDI.....	236
TABELA 28: parâmetro de classificação para resultados do <i>Media Concentration Index (MOCDI Index)</i> , <i>Noam-Index</i> ou Índice Noam.....	237
TABELA 29: ilustração hipotética da aplicação do Índice de Hill.....	240
TABELA 30: população, penetração da TV aberta e investimento publicitário em TV aberta no Brasil.....	248
TABELA 31: parcela de participação de cada emissora de rede nacional no mercado de audiência da TV aberta no Brasil.....	249

FIGURA 5: fatia de audiência de cada uma das principais emissoras de rede de TV aberta brasileiras.....	249
TABELA 32: parcela de participação de cada emissora de rede nacional no mercado de audiência da TV aberta no Brasil, em função de faixa de horário.....	250
GRÁFICO 11: total de domicílios com televisores ligados (%), distribuídos ao longo do dia em 2013. Os dados são do Ibope Media, sistematizados pelo Mídia Dados.....	250
TABELA 33: vínculos entre emissoras geradoras de TV aberta no Brasil, suas afiliadas e retransmissoras.....	252
TABELA 34: dados relacionados às principais redes nacionais de TV.....	253
TABELA 35: dados relacionados às principais redes nacionais de TV.....	254
TABELA 36: cobertura geográfica das principais redes de TV no Brasil.....	255
TABELA 37: população, penetração da TV aberta e investimento publicitário em TV aberta na Argentina.....	257
TABELA 38: parcela de participação de cada emissora de rede nacional no mercado de audiência da TV aberta na Argentina.	257
TABELA 39: parcela faturamento de cada emissora de rede nacional no mercado de TV aberta na Argentina.....	258
FIGURA 6: penetração de conteúdo das emissoras cabeças de rede em território nacional (rede e retransmissoras)	259
TABELA 40: estrutura de propriedade dos canais privados comerciais em TV aberta na Argentina.....	260
TABELA 41: cobertura geográfica das principais redes de TV da Argentina.....	261
TABELA 42: diversidade de exposição horizontal em TV aberta no Brasil a partir da variável audiência ($DEh_{[Br]}$)	263
TABELA 43: diversidade de exposição horizontal em TV aberta na Argentina a partir da variável audiência ($DEh_{[Ar]}$)	264
Tabela 44: diversidade de exposição horizontal em TV aberta a partir da variável audiência ($DEh_{[Br]} \times DEh_{[Ar]}$).....	264

TABELA 45: diversidade de conteúdo em TV aberta no Brasil a partir da variável estrutura de propriedade dos canais privados comerciais ($DC_{firmas[Br]}$).....	265
TABELA 46: diversidade de conteúdo em TV aberta na Argentina a partir da variável estrutura de propriedade dos canais privados comerciais ($DC_{firmas[Ar]}$).....	266
TABELA 47: análise comparada Brasil/Argentina de diversidade de conteúdo em TV aberta a partir da variável estrutura de propriedade dos canais privados comerciais ($DC_{firmas[Br]} \times DC_{firmas[Ar]}$)	267
TABELA 48: diversidade de conteúdo em TV aberta em rede no Brasil a partir da variável propriedade cruzada veículos ($DC_{pcv[Br]}$)	267
TABELA 49: diversidade de conteúdo em TV aberta em rede no Brasil a partir da variável propriedade cruzada estações ($DC_{pce[Br]}$).....	268
TABELA 50: diversidade de conteúdo em TV aberta em rede na Argentina a partir da variável faturamento ($DFCC_{[Ar]}$)	269
TABELA 51: diversidade de conteúdo em TV aberta na Argentina a partir da variável programação ($DC_{progr.[Ar]}$).....	269
QUADRO 2: principais atores em disputa por recursos de radiodifusão de TV aberta no governo Lula.....	308
FIGURA 7: peça de divulgação de campanha a favor do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica.....	310
TABELA 52: mercado da radiodifusão argentina na década de 1950.....	327
QUADRO 3: principais atores em disputa por recursos de radiodifusão de TV aberta no governo Néstor Kirchner.....	344
FIGURA 8: campanha publicitária LSCA veiculada em partidas de futebol.....	352
FIGURA 9: campanha publicitária LSCA em mídia impressa.....	359
FIGURA 10: casos a serem submetidos a processos de adequação.....	360

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
PARTE I - TEORIA & MÉTODOS	
1 ASPECTOS ONTOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICOS	26
1.1 Ontologia e epistemologia como pontos de partida	27
1.2 Da ontologia, passando por métodos e técnicas	33
1.3 Da ontologia ao enfoque: escolha racional e neoinstitucionalismo	38
1.4 Conclusão	45
2 INSTITUIÇÕES E O PROBLEMA AGÊNCIA-ESTRUTURA	47
2.1 Conceituando instituições	48
2.2 Agência, estrutura e interação	51
2.3 O velho institucionalismo e a abordagem individualista	57
2.4 O que há de novo no institucionalismo	61
2.5 Neoinstitucionalismos e fluidez agência-estrutura	66
2.6 Conclusão	74
3 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO SÍNTESE	77
3.1 Pressupostos	78
3.2 Continuidade e mudança	87
3.3 Teoria da mudança institucional gradual	92
3.4 Conclusão	99
4 ANÁLISE SEQUENCIAL DE PARES	100
4.1 Método de análise sequencial	102
4.2 Análise sequencial e narrativa histórica	107
4.3 Análise sequencial e comparação de pares	115
4.4 Conclusão	121
5 POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E COMUNICAÇÃO	123
5.1 Política pública	124

5.2 Tipologias em Políticas Públicas	128
5.3 Políticas públicas e teoria da regulação	133
5.4 Políticas públicas, regulação e políticas de comunicação	140
5.5 Conclusão	144

PARTE II – EMPIRIA

6 DEMOCRACIA E MÍDIA PLURAL	150
6.1 Democracia e democratização	150
6.2 Procedimento e substância	156
6.3 Desenho institucional, mídia e democracia	161
6.4 Conclusão	171

7 MERCADO DE MÍDIA E DEMOCRACIA	173
7.1 Variáveis e hipóteses	174
7.2 Estatística descritiva	176
7.3 Panorama mundial: amostra ampla	180
7.4 Panorama latino-americano: amostra específica	183
7.5 Conclusão	188

8 REGULAÇÃO E DIVERSIDADE DE MÍDIA	190
8.1 Concentração e diversidade	190
8.2 Concentração de audiência em ambiente de TV multicanal	201
8.3 Concentração e conglomerados	208
8.4 Conclusão	216

9 MEDINDO CONCENTRAÇÃO E DIVERSIDADE	219
9.1 Estruturas de mercado	219
9.2 Como medir concentração de mercado	222
9.3 Conclusão	240

10 ANÁLISE DE REDE NACIONAL DE TV ABERTA	242
10.1 TV aberta como mercado relevante	243
10.2 Análise descritiva: o contexto brasileiro	246

10.3 Análise descritiva: o contexto argentino	256
10.4 Análise interpretativa	261
10.5 Conclusão	271
11 UMA NARRATIVA SEQUENCIAL: BRASIL	273
11.1 Antecedentes	274
11.2 Coalizão efetiva	282
11.3 Militares	288
11.4 Redemocratização	297
11.5 Contingências	302
11.6 Continuidade	307
11.7 Conclusão	314
12 UMA NARRATIVA SEQUENCIAL: ARGENTINA	319
12.1 Antecedentes	320
12.2 Coalizão efetiva	324
12.3 Militares	328
12.4 Redemocratização	333
12.5 Contingências	341
12.6 Mudança	348
12.7 Conclusão	361
13 CONCLUSÕES FINAIS	364
REFERÊNCIAS	371
ANEXOS – ENTREVISTAS	398
Anexo A. Eduardo Seminara (deputado / ex-diretor AFSCA)	399
Anexo B. Fernando Torrillate (diretor AFSCA)	403
Anexo C. Martín Becerra (pesquisador)	416
Anexo D. Pablo Wisznia (advogado / ex-COMFER)	426
Anexo E. Santiago Marino (pesquisador / AMARC / La Tribu)	436

INTRODUÇÃO

A presente tese investiga a relação entre qualidade da democracia e políticas de comunicação. A partir do pressuposto de que democracias robustas estão associadas à diversidade de mídia, procura-se compreender a dinâmica dos processos de gênese e evolução institucional relativos à regulação de TV aberta. O problema de pesquisa pode ser sintetizado por meio da seguinte pergunta: como o mercado de TV aberta em rede nacional no Brasil e na Argentina se estruturou e se desenvolveu em termos de políticas regulatórias voltadas à diversidade de mídia?

Como hipótese de trabalho, visualizou-se um processo gradual de construção de um ambiente regulatório, cujo delineamento incentivou a consolidação de um mercado de TV aberta concentrado. Esse cenário foi reforçado historicamente a partir de interações estratégicas entre os principais atores autointeressados inseridos nesta arena de disputa de recursos, a saber: empresários da área de comunicação e governantes. A hipótese levantada pressupõe, ainda, circunstâncias favoráveis à manutenção de uma lógica cooperativa de barganha, guiada pela continuidade – tanto no caso brasileiro quanto no argentino. Condições presentes no caso da Argentina, entretanto, sugeriam uma interrupção dessa lógica – algo não verificado no caso brasileiro. Esta investigação se propôs, obviamente, a identificar quais teriam sido essas circunstâncias e como elas impactaram a lógica de continuidade até então verificada. Quase que naturalmente, do desenho de pesquisa emergiu, precisamente, o seguinte questionamento: quais teriam sido essas condições presentes na Argentina e ausentes no Brasil? O conflito agrário entre governo e empresários surgiu como fio condutor para se formular uma interpretação razoável ao problema colocado. A ideia inicial de que residia neste episódio a quebra da lógica cooperativa, algo não percebido no caso brasileiro, acabou por se confirmar com o aprofundamento da investigação.

Basicamente, assim podem ser sintetizados o problema de pesquisa e a hipótese levantada. No entanto, para se chegar de modo consistente à interpretação acima resumida, a tese foi dividida em três etapas. A primeira delas apresenta pressupostos e ferramentas analíticas adotados ao longo da investigação. Tratam-se de aspectos de natureza ontológica, epistemológica, teoria e metodológica. Em seguida, tem-se uma etapa eminentemente empírica, marcadamente quantitativa, cuja análise desenvolve-se a partir de recursos matemáticos e estatísticos. Por último, verifica-se uma etapa narrativa essencialmente

qualitativa, em que predomina o viés interpretativo a partir da identificação da sequência de episódios históricos relevantes. O presente tópico, por sua vez, tem como objetivo apresentar de modo sucinto os elementos centrais desenvolvidos em cada uma dessas etapas, a começar pelo debate em torno da concepção de diversidade de mídia.

Para os efeitos da investigação empreendida, diversidade de mídia significa, basicamente, a capacidade de um sistema de mídia oferecer diversidade de pontos de vista em atendimento a princípios como igualdade, inclusão e participação. Sob esse prisma, a mídia desempenha papel relevante em processos de democratização das sociedades, uma vez que possui o potencial de torná-las mais livres e igualitárias. Para a efetivação desses princípios, porém, entende-se como necessária a existência de fontes alternativas de informação e meios de acesso à mídia. Assim, a relação entre qualidade da democracia e políticas de comunicação está inserida no contexto teórico-conceitual de democracia enquanto substância.

A partir de Thompson (2013), entende-se indústria de mídia como um conjunto de organizações dedicadas à exploração comercial dos meios técnicos pelos quais formas simbólicas são produzidas e difundidas de modo generalizado. Formas simbólicas, por sua vez, são essencialmente conteúdo informativo imbuído de significado, por meio do qual os indivíduos atribuem sentido à realidade percebida. Um contexto de comunicação de massa se caracteriza pela produção e difusão de formas simbólicas para uma pluralidade de destinatários, em troca de benefícios financeiros, como dinheiro, e/ou simbólicos, como prestígio e reconhecimento. Estariam incluídos nesse universo tanto conteúdo jornalístico quanto aquele voltado prioritariamente ao entretenimento.

Com base em Castells, entende-se que “comunicação é o processo de compartilhar significado pela troca de informações” (CASTELLS, 2013, p. 11). Possuir meios de comunicação é possuir recursos necessários à produção e à difusão de formas simbólicas e, assim, dispor da capacidade de exercer poder simbólico (BOURDIEU, 2006; THOMPSON, 2013). Thompson conceitua poder simbólico como a “capacidade de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e da transmissão de formas simbólicas” (THOMPSON, 2013, p. 42). A construção da realidade pressupõe, portanto, o compartilhamento desse conteúdo capaz de influenciar a ação dos indivíduos.

Para Castells, a construção de significado na mente das pessoas tende a ser uma fonte de poder mais estável e decisiva do que o exercício do poder coercitivo: “A forma como as pessoas pensam determina o destino de instituições, normas e valores sobre os quais a sociedade é organizada. (...) Torturar corpos é menos eficaz do que moldar mentalidades” (CASTELLS, 2013, p. 10-11). Por isso, a disputa por poder pressupõe a batalha por recursos comunicacionais. Em sociedades complexas, em que predomina a comunicação de massa, a indústria de mídia desempenha papel fundamental nesse processo.

A maneira como a mídia é estruturada interfere diretamente na produção e difusão de formas simbólicas, o que se reflete na construção de significados socialmente compartilhados. Uma indústria de mídia plural é apontada como ferramenta de incremento de regimes democráticos, ao mesmo tempo em que é considerada resultado de democracias robustas. Espera-se que países democráticos disponham de normas e regras cujo objetivo seja proteger a diversidade de vozes do sistema de mídia, efetivadas através de políticas públicas setoriais. Assim, processos de elaboração e implementação de políticas de comunicação seriam o meio pelo qual o Estado procura moldar a estrutura e a prática comunicacional.

No campo da radiodifusão, o papel a ser desempenhado pelo Estado é essencial. Ele é o gestor do espectro eletromagnético, bem natural e finito pelo qual são difundidos sons e imagens, no caso da TV aberta. Sua ação – ou omissão – se dá através de medidas regulatórias, as quais, por sua vez, possuem o potencial de influenciar e de serem influenciadas pelo contexto do qual emergem. Nessa arena, grupos de pressão disputam recursos, obtidos a partir de regras distributivas definidas pelo Estado.

Evidências indicam que quanto mais competitiva a indústria de mídia de um país, maior a sua predisposição à diversidade e, portanto, mais democrático ele tende a ser. Testes de hipóteses realizados neste estudo confirmaram tal associação. Por outro lado, quanto mais concentrada e coesa uma indústria, maior a chance dela obter regulação favorável e, com isso, reduzir a competitividade entre os atores presentes à arena de disputa por recursos. Essa premissa da microeconomia se aplica ao mercado de mídia, cuja concentração está associada à relação de interação estratégica entre governantes e empresários do setor. Ao longo da tese, esses aspectos são destrinchados, de modo a se tornar claro o quanto relações de poder acabam por moldar estruturas de mercado – e vice-versa.

A análise da estrutura de mercado de mídia contribui, portanto, para revelar em que medida determinado país é mais ou menos democrático. Dados objetivos indicam isso. A investigação aqui desenvolvida recorreu a ferramentas previstas pela estatística para mensurar essa associação. Não se tem a pretensão da precisão matemática, embora os resultados obtidos explicitem claramente um contexto de correlação negativa entre qualidade da democracia e mercados assentados em estrutura concentrada de mídia. E nesse ambiente, a TV é a mídia arquetipo dos meios de comunicação de massa, desde o início da década de 1990 até agora – “*television is still the dominant medium of mass communication (...)*” (CASTELLS, 2009, p. 60). A análise histórica, por sua vez, procurou elucidar como essas estruturas são construídas.

Ao mesmo tempo, a pesquisa confirmou a relevância da TV como variável importante para se compreender relações de poder. Da reflexão acerca de seu papel central no sistema contemporâneo global de processamento de comunicação e informação, emergem termos como “democracia midiática” (MEYER; HINCHMAN, 2008) e “príncipe eletrônico” (IANNI, 2000). Para Bourdieu, o mundo social é descrito-prescrito pela televisão, “árbitro do acesso à existência social e política” (BOURDIEU, 1997, p. 29). Na visão de Sartori, vive-se o tempo do *Homo videns* e da videopolítica, no qual a escrita foi destronada pela imagem e o vídeo transformou radicalmente a maneira de “ser políticos” e de “conduzir a política” (SARTORI, 2001).

Por isso, essa investigação adotou como objeto de estudo o ambiente de TV aberta, meio de comunicação de massa cujo grau de penetração na sociedade ainda é um fator que o diferencia sobremaneira dos demais. Segundo dados do Ibope (2012), a televisão se encontra presente em 97% dos lares brasileiros. Na Argentina, 95% domicílios possuem, pelo menos, um aparelho receptor.

.

Do ponto de vista ontológico, o presente estudo está situado no campo das investigações do tipo antifundacionista. Sob essa perspectiva, a realidade existe em função do significado construído discursiva e socialmente e a ela atribuído pelos atores imersos no contexto observado.

Esse entendimento resulta na adoção de uma postura hermeneuta, por meio da qual se procura compreender o fenômeno em foco, numa análise necessariamente associada à

interpretação. Ao mesmo tempo, faz-se referência ao realismo crítico e, assim se reconhece a possibilidade de se mensurar aspectos da realidade observada. Para aqueles elementos não mensuráveis, ressalta-se a possibilidade de se perceber suas consequências.

A interpretação fruto deste estudo se desenvolve com base numa reflexão teórica neoinstitucionalista do tipo *state-society approach* a respeito de instituições formais e informais, no contexto do debate do chamado problema agência-estrutura. Instituições são aqui entendidas como constrangimentos exógenos modeladores das estratégias de interação. Na busca pela maximização dos seus interesses, os indivíduos veem as alternativas de ação reduzidas em função das regras que acabam por estruturar seu comportamento. Para se compreender a ação dos atores, é preciso observar o desenvolvimento histórico das instituições, com foco nos processos de construção, manutenção e adaptação das mesmas. Por isso, esta investigação adotou o institucionalismo histórico como abordagem central, pela qual se torna possível aliar as perspectivas *focus on the top* e *focus on the bottom*, recorrendo-se à estratégia investigativa *interactive approach*.

Parte-se do pressuposto segundo o qual instituições são reflexo de uma lógica de continuidade. A princípio, modificações significam alto custo de transação e normalmente vêm acompanhadas de certo grau de imprevisibilidade quanto às suas consequências. Esse quadro incentivaria líderes à defesa da preservação de ganhos consolidados ou a, deliberadamente, implementar instituições ineficazes. Desse contexto, emerge a concepção de *path dependence*.

Já a mudança institucional dependeria de fatores endógenos ou exógenos. Transformações significativas estariam associadas à ocorrência dos chamados momentos críticos – ou *critical junctures*. Entretanto, esta investigação entende como pertinente a interpretação de mudanças também a partir de uma lógica de transformações gradativas, não necessariamente abruptas. Nesse sentido, recorreu-se à teoria da mudança institucional gradual, operacionalizada a partir de ferramentas metodológicas de análise processual do tipo *dual-process tracing*, calcada na comparação de pares. A narrativa histórica diacrônica associada à estratégia *smaller-scale* permitiu a análise detida de episódios que, uma vez conectados, compõem um caso do tipo *large political process*.

O mergulho na agência permitiu a compreensão do processo de gênese e evolução do qual emergiu o cenário que havia sido explicitado pelos dados quantitativos. Primeiramente, por meio de testes de hipóteses, comprovou-se a correlação negativa de forte magnitude entre influência econômica sobre a mídia e qualidade da democracia. Em seguida, a partir de dados específicos do cenário de TV aberta do Brasil e da Argentina, verificou-se em ambos os países um mercado altamente concentrado, com baixo grau de diversidade de vozes.

A narrativa expôs o surgimento e desenvolvimento das instituições formais e informais que levaram à estruturação desse cenário. A análise de episódios de interação estratégica entre Estado e empresários de TV confirmou pressupostos básicos da teoria econômica da regulação, perfeitamente aplicáveis ao ambiente de definição de normas para a radiodifusão. Constatou-se a atuação preponderante da indústria na arena decisória por meio de coalizão efetiva, a regularidade de medidas de natureza clientelista, a seletividade quanto à aplicação de normas, a falta de transparência e o favorecimento a pequenos grupos dotados de coesão.

Foi possível, ainda, identificar condicionantes que permitiram à Argentina o rompimento de uma lógica *path dependence* historicamente verificada em termos de estrutura regulatória e ação estratégica dos atores. Para isso, as entrevistas realizadas naquele país e anexadas na íntegra à tese foram fundamentais¹. Ao se analisar essa mudança gradual de modo comparado, foi possível compreender mais claramente os incentivos à continuidade presentes no contexto brasileiro e o papel desempenhado pelos principais atores em disputa por recursos.

Essa investigação foi desenvolvida em 13 capítulos, os quais se encontram subdivididos em duas partes. A primeira vai dos capítulos 1 ao 5 e trata, fundamentalmente, de aspectos ontológicos, epistemológicos, teóricos e metodológicos. A segunda parte se estende do capítulo 6 ao 12, os quais se dedicam ao diálogo entre os aspectos teóricos e a realidade empírica.

¹ Foram realizadas entrevistas em profundidade com Fernando Torrillate, Diretor Nacional de Imagem e Comunicação da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (AFSCA); Eduardo Seminará, deputado federal; Pablo Wisznia, advogado integrante da equipe que defendeu a constitucionalidade da Lei nº 26.522 na Corte Suprema da Argentina; e com os pesquisadores especialistas no tema Martín Becerra, professor da Universidad Nacional de Quilmes (UNQ); e Santiago Marino, professor da Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Cada um dos capítulos apresenta um conjunto de conclusões voltadas para o conteúdo especificamente nele abordado. Por fim, o capítulo 13 apresenta as conclusões finais. Vale ressaltar que, seguindo recomendação de Eco (2012), há uma série de referências internas ao longo do texto. Fez-se isso para explicitar a aderência entre teoria e empiria e, ao mesmo tempo, conectar de modo simples diferentes pontos da tese, de modo a tornar o conteúdo um tanto mais conciso.

O capítulo 1 apresenta uma genealogia das abordagens nas ciências sociais. O objetivo principal é situar a investigação aqui desenvolvida em termos ontológicos, epistemológicos e metodológicos, bem como em relação às técnicas de coleta e análise de dados das quais se utilizou.

O capítulo 2 se propõe a traçar um histórico do problema agência-estrutura na ciência política contemporânea, bem como apresentar possibilidades de diálogo entre esses dois níveis de análise.

O capítulo 3 trata, especificamente, do institucionalismo histórico, tendo como pano de fundo a possibilidade de, a partir desse enfoque, estabelecer um diálogo entre aspectos do individualismo e elementos de abordagens históricas.

O capítulo 4 apresenta meios para a operacionalização de pressupostos institucionalistas históricos a partir da teoria da mudança institucional gradual. Para isso, sugere a combinação das ferramentas de análise sequencial, análise processual e comparação de pares, a qual resulta no desenho metodológico denominado análise sequencial de pares.

O capítulo 5, último dessa primeira parte, aborda limites e possibilidades de se aplicar ferramentas próprias dos estudos de políticas públicas e de políticas de regulação à análise de políticas de comunicação.

Na segunda parte da tese, os elementos teórico-conceituais destacados são aplicados à realidade em foco. O capítulo 6 situa o debate sobre pluralidade de mídia no contexto mais amplo de modelos de democracia, com o intuito de localizar a discussão sobre diversidade de mídia no cenário das teorias da democracia.

Essa reflexão conceitual sustenta o exercício empírico realizado no capítulo 7, o qual procura testar a hipótese segundo a qual países mais democráticos seriam, também, aqueles com menor grau de influência econômica sobre a mídia e, portanto, mais plurais.

O capítulo 8 apresenta uma reflexão sobre as dimensões referentes às concepções de concentração e diversidade de mídia no contexto de política de regulação, bem como seus reflexos em relação à qualidade da democracia.

Esse debate teórico embasa a análise empírica desenvolvida nos capítulos 9 e 10, os quais se propõem a investigar formas de se medir concentração de mercado de radiodifusão, bem como a aplicá-las, especificamente, ao mercado de TV aberta no Brasil e na Argentina.

Os capítulos 11 e 12, por sua vez, vão além dos números e oferecem uma narrativa sobre os condicionantes que acabaram por moldar, historicamente, o mercado em ambos os países. Por fim, o capítulo 13 apresenta as conclusões finais.

PARTE I

TEORIA & MÉTODOS

1 ASPECTOS ONTOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICOS

A lógica do trabalho científico na ciência política pressupõe escolhas de ordem ontológica, epistemológica e metodológica por parte do observador quando diante do objeto a ser observado. Estas, por sua vez, acabam por se refletir nas técnicas de análise de dados adotadas, bem como no resultado final da investigação, quando são apresentadas tentativas de se explicar ou de se compreender determinado fenômeno.

A investigação sobre processos de construção de ambiente regulatório em TV aberta aqui empreendida considera relevante determinados aspectos, os quais possuem implicações teórico-metodológicas, como a história, a sequência dos episódios, a visão e comportamento dos atores a respeito do cenário analisado. Esse recorte pressupõe opções em termos de desenho de pesquisa em meio a um amplo leque de alternativas de caráter teórico-conceitual. A coerência no que diz respeito a escolhas dessa natureza confere robustez à análise; a incoerência, por outro lado, a fragiliza.

A partir desse pressuposto, o presente capítulo apresenta um esboço de mapeamento de abordagens. Seu objetivo principal é situar a investigação aqui desenvolvida em termos ontológicos, epistemológicos e metodológicos, bem como em relação às técnicas de coleta e análise de dados das quais se utilizou. Tal esforço se divide em três etapas fundamentais. (i) O ponto de partida trata a respeito das distinções básicas quanto às possíveis visões de mundo do investigador social diante da realidade – ou diante daquilo que, supostamente, seria a realidade. Tem-se, assim, a apresentação de aspectos ontológicos gerais, necessários à introdução de questões de natureza epistemológica, ou seja, relativas ao debate sobre como se analisar o mundo conforme entendido por aquele que o observa. (ii) Em seguida, parte-se para a reflexão acerca da pertinência de associação entre o debate ontológico-epistemológico mais geral em ciências sociais e enfoques predominantes em ciência política, mais especificamente. Nesse momento, são inseridas questões relativas a métodos e técnicas de pesquisa. (iii) Por último, após a sistematização, sugere-se uma espécie de genealogia das abordagens, em que se defende a associação lógica entre escolhas ontológicas, epistemológicas e metodológicas, como forma de se conferir legitimidade e coerência à construção do conhecimento acerca de determinado fenômeno.

A apresentação desse mapeamento permite afirmar que a investigação empreendida obedece a uma lógica antifundacionista, predominantemente interpretativa e internalista, por meio da qual se busca a compreensão do fenômeno em foco. Nesse sentido, a partir de uma perspectiva realista crítica e baseada em pressupostos neoinstitucionalistas, a pesquisa recorre tanto a métodos e técnicas de coleta e análise de dados quantitativos quanto qualitativos.

1.1 Ontologia e epistemologia como pontos de partida

O trabalho científico subentende a disputa entre paradigmas. Em poucas palavras, ciência é competição (KUHN, 2007). Se para boa parte dos pesquisadores das chamadas ciências naturais tal afirmação não suscita maiores debates filosóficos, o mesmo não se pode afirmar em relação àqueles das ciências sociais. E isso se deve, fundamentalmente, à existência de um cardápio considerável de abordagens explicativas disponíveis aos investigadores da área.

Nesse sentido, o pesquisador social se vê diante de um amplo universo de pressupostos teóricos, enfoques, abordagens. Não por acaso, desde a década de 1960 até hoje, a existência de um paradigma nas ciências sociais ainda é considerada uma questão em aberto (DELLA PORTA; KEATING, 2008). Não se deve perder de vista, porém, que nesse cenário de pluralidade as diversas abordagens em ciências sociais possuem raízes ontológicas e epistemológicas mais ou menos conflitantes entre si.

Ressalte-se, ainda, que tais raízes sugerem direcionamentos metodológicos com elas condizentes, uma vez que a ontologia e a epistemologia acabam por moldar a teoria e a metodologia a ser usada pelo pesquisador. A posição ontológica reflete o entendimento do pesquisador sobre a natureza do mundo; a epistemológica, por sua vez, diz respeito a sua visão sobre o que é possível saber sobre o mundo e como chegar a esse conhecimento. Nesses dois elementos residem, portanto, questões fundamentais que remetem à visão de mundo do observador, ao que ele entende por “ser”.

A epistemologia deve ser identificada com a escolha de métodos. Ela se encontra intimamente relacionada às decisões acerca da maneira de como manusear enunciados científicos a partir de regras metodológicas convencionadas. Com base nisso, torna-se possível observar, analisar e relacionar fatos para, em seguida, chegar-se a conclusões sobre determinado evento. É nesse contexto que as teorias são entendidas como “redes, lançadas

para capturar aquilo que denominamos ‘o mundo’: para racionalizá-lo, explicá-lo, dominá-lo” (POPPER, 2007, p. 61).

A reflexão epistemológica, por sua vez, tem como fim o debate sobre como amarrar esse emaranhado de fios e nós, isto é, sobre as diversas alternativas por meio das quais métodos científicos são aplicados à observação da realidade. Nesse sentido, pode-se afirmar: posições ontológicas e epistemológicas moldam abordagem, teoria e método que o cientista social utiliza dali em diante (MARSH; FURLONG, 2002). Escolhas dessa natureza não podem ser feitas instrumentalmente quando do debate filosófico sobre construção do conhecimento científico e, em seguida, abandonadas no momento da pesquisa empírica – pelo contrário. Assumir determinada opção ontológica pressupõe escolhas epistemológicas e metodológicas – que, por sua vez, também se refletem nas técnicas das quais o pesquisador lança mão para observar o objeto em análise. Conforme afirmam os autores, “(...) *a researcher’s epistemological position is reflected in what we studied, how it is studied and the status the researcher gives to their findings*” (MARSH; FURLONG, 2002, p. 21).

Dessa forma, Marsh e Furlong (2002) sugerem a diferenciação ontológica precípua entre antifundacionistas e fundacionistas², cada qual possuidor de determinadas características inconciliáveis, porque ontologicamente distintas. Tal distinção é aqui adotada como ponto de partida para se traçar aquilo a que este capítulo se propõe: uma genealogia das abordagens. Nesse sentido, duas perguntas-chave balizam a diferenciação ontológica básica. A primeira delas: seria possível observar objetivamente relações causais entre fenômenos sociais?; a segunda: como observá-las?

Fundacionistas responderiam “sim” à primeira pergunta. A partir da observação da realidade, seria possível não só estabelecer relações causais entre variáveis na busca por explicações de fenômenos sociais, como também elaborar modelos explicativos formais dotados de previsibilidade. Para os antifundacionistas, por outro lado, não existiria um mundo “real”, passível de uma investigação independente do significado a ele atribuído pelos atores inseridos no contexto observado. O mesmo se pode dizer sobre a possibilidade de uma observação objetiva acerca dessa realidade, uma vez que o entendimento sobre a mesma seria resultado da influência de construções sociais a respeito da própria realidade. Ou seja, a

² Livre tradução do autor para *anti-foundationalist* e *foundationalist*, respectivamente.

própria noção de “realidade” poderia ser colocada em xeque, num movimento duplamente hermenêutico: o mundo é interpretado pelos atores (primeiro nível), cujas interpretações são interpretadas pelo observador (segundo nível). Ou seja, a realidade não existiria por si só, independente do conhecimento que se tem acerca dela. A realidade existiria em função do significado construído discursiva e socialmente e a ela atribuído pelos atores imersos no contexto observado.

Da escolha ontológica, dependem aspectos epistemológicos. Positivistas (e pós-positivistas) partiriam do pressuposto de que é possível, sim, estabelecer relações causais entre fenômenos sociais, de modo a desenvolver modelos explicativos formais e generalizáveis, baseados em análises quantitativas. Recursos matemáticos e estatísticos seriam ferramentas indispensáveis a esse trabalho. Nesse sentido, o positivismo seria herdeiro da tradição ontológica fundacionista e, portanto, tal abordagem estaria a ela relacionada. O grande problema dos positivistas é que seus modelos formais partem de pressupostos (*assumptions*) que, muitas vezes, são baseados em interpretações do mundo.

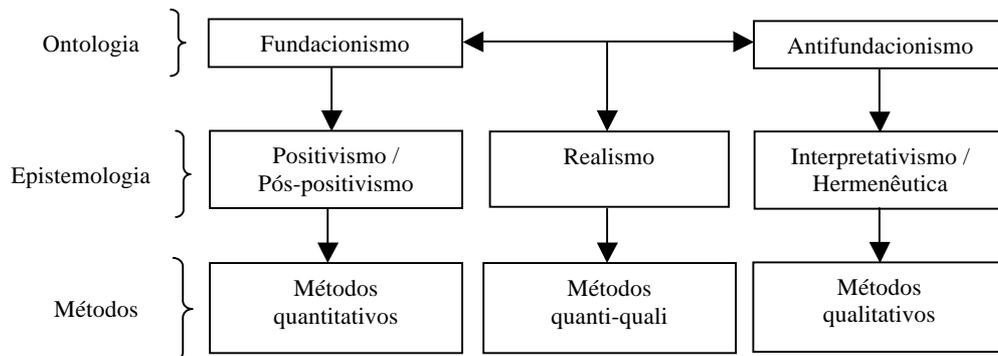
Interpretativistas ou hermeneutas, por outro lado, dedicam-se mais fortemente à busca pela “compreensão” (e não, necessariamente, “explicação”) dos fenômenos sociais, a partir da coleta de dados qualitativos. A ênfase recairia muito mais sobre o significado atribuído pelos atores envolvidos no processo ao fenômeno observado. Para tanto, seriam indispensáveis métodos qualitativos de coleta de dados, como técnicas de entrevistas e grupos focais. Logo, uma observação “objetiva” seria algo impossível e o resultado da análise seria uma possibilidade de interpretação da realidade em foco, sem qualquer intenção de vir a se tornar uma lei geral. Verifica-se, nesse sentido, um diálogo entre tal entendimento e a concepção antifundacionista destacada anteriormente, segundo a qual a realidade se torna inteligível a partir da compreensão do significado construído discursiva e socialmente pelos atores imersos no contexto observado, num movimento duplamente hermenêutico.

Em meio à competição ontológica e epistemológica, partidários de cada uma das posições descritas se criticam mutuamente. Positivistas acusam análises interpretativistas de mera opinião subjetiva sobre a realidade; hermeneutas, em contrapartida, rebatem, ao afirmar que seria impossível analisar sem interpretar. Desse contexto conflituoso, emerge o realismo. Como uma espécie de meio-termo, ele oferece a possibilidade de flexibilizar pressupostos positivistas e hermeneutas, de modo a proporcionar um diálogo entre os dois extremos. A

posição realista sugere uma frequente dicotomia entre aparência e realidade (MARSH; FURLONG, 2002). Em outras palavras, as aparências podem enganar. Por isso, pesquisadores partidários dessa posição se propõem a investigar além da aparente realidade – ou além daquilo que os atores dizem a respeito da realidade.

Assim como os positivistas, os realistas estariam em busca de relações causais entre fenômenos sociais, em um mundo real cuja existência independeria do nosso entendimento a respeito dele. No entanto, reconhecem que determinados aspectos da realidade podem não ser passíveis de observação diretamente mensurável, embora seja possível perceber suas consequências. Nesse sentido, ao assumir que dados não mensuráveis diretamente são potencialmente relevantes para a análise empreendida, os realistas se aproximam dos hermeneutas. Tal entendimento, por sua vez, reflete-se nas escolhas do pesquisador quanto às técnicas de coleta de dados: para elementos diretamente observáveis, seria apropriado o pesquisador lançar mão de métodos quantitativos de coleta de dados; já para relações entre fenômenos observados somente de forma indireta, deve-se recorrer a métodos qualitativos.

FIGURA 1: esboço de mapeamento I.



FONTE: elaboração própria, a partir de Marsh e Furlong (2002).

Conforme ilustrado pela Figura 1, o contraste entre diferentes abordagens possui, portanto, raízes de caráter ontológico (cujo debate central diz respeito a pressupostos acerca da natureza da realidade), epistemológico (em que se discute as possibilidades de construção de conhecimento sobre essa realidade) e metodológico (quando se aborda possibilidades e

limitações da análise em função de determinadas ferramentas técnicas disponíveis aos pesquisador).

Mapeamento ontológico e epistemológico semelhante também é realizado por Della Porta e Keating (2008), porém de modo um tanto mais refinado. Características relacionadas aos posicionamentos fundacionistas e antifundacionistas listadas por Marsh e Furlong são absorvidas de forma diluída pelos termos “positivistas”, “pós-positivistas”, “interpretativistas” e “humanistas”. Dessa forma, os autores listam questões que ilustrariam inquietações de ordem ontológica, quais sejam: “a realidade social existe?” ou “é possível conhecer a realidade?”. Ao mesmo tempo, destacam a relação entre pesquisador e objeto, bem como formas de se tentar investigar a realidade, como questões típicas da epistemologia, as quais poderiam ser resumidas na seguinte pergunta: “como apreender a realidade?”.

As possíveis respostas oferecidas a cada um desses questionamentos evidenciam uma gradação quanto à flexibilização de pressupostos. Parte-se de um extremo mais positivista a um outro antipositivista – no caso específico denominado humanístico. Em termos ontológicos, por exemplo, positivistas partem do pressuposto de que a realidade social existe e que se trata de algo facilmente capturável de modo objetivo. Epistemologicamente, para os positivistas, observador e objeto analisado são dois elementos separados pela busca da objetividade analítica, marcada por procedimentos indutivos.

Pós-positivistas também entendem que a realidade social existe e que se trata de algo objetivamente capturável. Esse procedimento de captura, porém, não seria algo tão factível assim, ou seja, observa-se divergências entre pós-positivistas e positivistas quanto ao grau de facilidade para tanto. Em termos epistemológicos, destacam-se dois pontos: adota-se procedimentos dedutivos e admite-se que o conhecimento resultado da observação é, também, fruto da influência da subjetividade do pesquisador. Tem-se, portanto, uma flexibilização de pressupostos positivistas.

Interpretativistas, por outro lado, intensificam esse processo de relativização. Eles sugerem que objetividade e subjetividade estão intimamente relacionadas no que diz respeito ao entendimento sobre a existência ou não da realidade social. Além disso, defendem que é possível apreender a realidade em alguma medida, no entanto tal tentativa estaria acompanhada de um grau relevante de subjetividade por parte do observador. Do ponto de

vista epistemológico, busca-se a compreensão objetiva do contexto em que se dá o fenômeno, bem como dos aspectos subjetivos nele inseridos. O conhecimento científico produzido a partir desse viés seria não só uma compreensão parcial da realidade observada, diante da impossibilidade de abarcá-la por completo e objetivamente, mas também um esforço não no sentido de tentar explicar o que o objeto estudado é, mas sim como ele é representado socialmente. Este entendimento caracterizaria abordagens do tipo construtivista.

E, finalmente, na ponta diametralmente oposta à ontologia positivista, Della Porta e Keating (2008) situam a posição humanística, segundo a qual não seria possível apreender a realidade social, face a subjetividade humana. Nesse sentido, no que diz respeito à epistemologia, qualquer possibilidade de objetividade em termos de observação da realidade e construção do conhecimento é desconsiderada. Para os adeptos dessa abordagem, o comportamento humano é filtrado pela compreensão subjetiva a respeito daquilo que se pode enxergar da realidade – o que chamamos de subjetivismo interpretativo. Em última instância, a realidade não existe a não ser por meio do significado a ela atribuído pelos atores.

Na busca por regularidade diretamente observáveis e mensuráveis, outra característica relevante poderia ser apontada como elemento de diferenciação entre positivistas e pós-positivistas (ou neopositivistas): estes, ao contrário daqueles, admitem a flexibilização a ideia de lei causal ao inserir em suas análises a incerteza por meio do conceito de probabilidade. Nesse sentido, do ponto de vista epistemológico, pós-positivistas seriam classificados como realistas críticos, segundo os quais existe um mundo real e objetivo, porém deve-se estar alerta para o fato do nosso conhecimento a seu respeito ser, frequentemente, suscetível a condicionamentos sociais e a reinterpretções. Em outras palavras, o comportamento humano estaria exposto à influência de mecanismos não observáveis e, por isso, estes não deveriam ser, a princípio, descartados pelo observador.

A ênfase à flexibilização dessa distinção entre elementos objetivos e subjetivos, diretamente observáveis e não observáveis, acaba por levar o pesquisador a epistemologias do tipo interpretativa, segundo a qual realidade objetiva e subjetiva estão intimamente relacionadas. O mundo real é passível de observação, porém não dissociada da subjetividade daquele que o analisa. Interessa ao pesquisador muito mais desvendar motivações dos atores do que identificar leis universais externas a eles. Seria, portanto, impossível compreender fenômenos sociais ou fatos históricos sem investigar a percepção dos atores a respeito da

realidade. Nesse sentido, o entendimento de della Porta e Keating (2008) sobre interpretativismo dialoga com aquele apresentado por Marsh e Furlong (2002) em relação ao que seria, epistemologicamente, a posição realista.

FIGURA 2: esboço de mapeamento II.

	<i>Positivistas</i>	<i>Pós-positivistas</i>	<i>Interpretativistas</i>	<i>Humanistas</i>
<i>Aspectos Ontológicos</i>	Objetividade / Realismo	Objetividade / Realismo Crítico	Objetividade / Subjetividade	Subjetividade
	Indutivismo	Indutivismo/ Dedutivismo	Interpretativismo	Subjetivismo interpretativo
<i>Aspectos Epistemológicos</i>	Separação observador/objeto	Relativização da separação observador/objeto	Interação observador/objeto	Subjetividade do observador/objeto
	Leis causais universais	Leis probabilísticas universais	Compreensão objetiva/subjetiva das motivações	Compreensão subjetiva de externalidades
	Explicação objetiva	Explicação objetiva/subjetiva	Compreensão objetiva/subjetiva	Compreensão subjetiva

FONTE: elaboração própria, a partir de della Porta e Keating (2008).

Entende-se que della Porta e Keating (2008) encerram a apresentação de um traçado ontológico e epistemológico que parte do enfoque mais objetivo – baseado em relações causais, em indutivismo –, em direção àquele mais subjetivo, multivariável, em que o conhecimento objetivo é considerado impossível de ser alcançado. Observa-se nesse trajeto um movimento de flexibilização de pressupostos positivistas, passando por pós-positivistas (ou realistas), interpretativistas, até desaguar em pressupostos humanísticos.

1.2 Da ontologia, passando por métodos e técnicas

Da reflexão sobre ontologia e epistemologia, passa-se ao debate quanto à aplicação dos métodos. Nesse momento, observa-se uma relação lógica entre pressupostos vinculados a cada uma das abordagens listadas no tópico anterior e o perfil de determinados enfoques.

Para efeitos analíticos, toma-se como ponto de partida duas categorias básicas, a partir das quais seria possível enquadrar os modelos metodológicos e, assim, estabelecer, em tese, associações entre aspectos ontológicos e epistemológicos, conforme sugerem della Porta e Keating (2008). Haveria aqueles do tipo *hard*, caracterizado pelo modelo hipotético-dedutivo e fortemente associado à epistemologia positivista; e os do tipo *soft*, marcado pela ideia weberiana de *verstehen*, própria de posicionamentos de natureza interpretativistas. Os adeptos do primeiro tipo poderiam ser classificados, ainda, como externalistas, cujas características estariam intimamente relacionadas à busca por explicações causais, à possibilidade de formulação de leis gerais, ao uso de hipóteses e de variáveis. Já aqueles relacionados ao segundo tipo poderiam ser classificados como internalistas, marcados pela negação dos traços externalistas, da inexistência de leis gerais, bem como pela propensão a desenvolver explicações normativas.

Seria possível, também, associar à distinção externalistas/internalistas o uso de métodos e técnicas preponderantemente quantitativas ou qualitativas. Técnicas de estatística em análises do tipo *large n*, como regressão, por meio das quais se tende buscar inferências causais, estariam relacionadas a abordagens externalistas. Ao mesmo tempo, desenhos de pesquisa assentados em estudo de caso, entrevistas, comparação de pares e/ou abordagens etnográficas seriam típicas de explicações internalistas. Observa-se, assim, um grau relevante de linearidade entre epistemologia, métodos e técnicas, em que adeptos da epistemologia positivista estariam relacionados a métodos externalistas (do tipo *hard*) e, por conseguinte, a técnicas quantitativas, assentadas no princípio da objetividade, em busca de explicações causais. Por outro lado, adeptos da epistemologia interpretativistas estariam relacionados a métodos internalistas (do tipo *soft*) e, por conseguinte, a técnicas quantitativas, com destaque para aspectos subjetivos inerentes ao observador e ao objeto observado, em busca de compreensão/interpretação.

Ressalte-se, porém, que as técnicas não seriam, por si só, excludentes – a exemplo da ontologia ou epistemologia. Pelo contrário, por vezes se verifica complementariedade ou suplementaridade de uma em relação à outra. Ou seja, é possível, conforme sugerem della Porta e Keating (2008), a utilização de métodos quantitativos e qualitativos a um só tempo, desde que sigam a mesma lógica em termos de ontologia e epistemologia. Os métodos e as técnicas para se levantar dados estariam a serviço da lógica adotada pelo observador. Portanto, não determinariam o viés ontológico/epistemológico, mas o inverso – esta é que

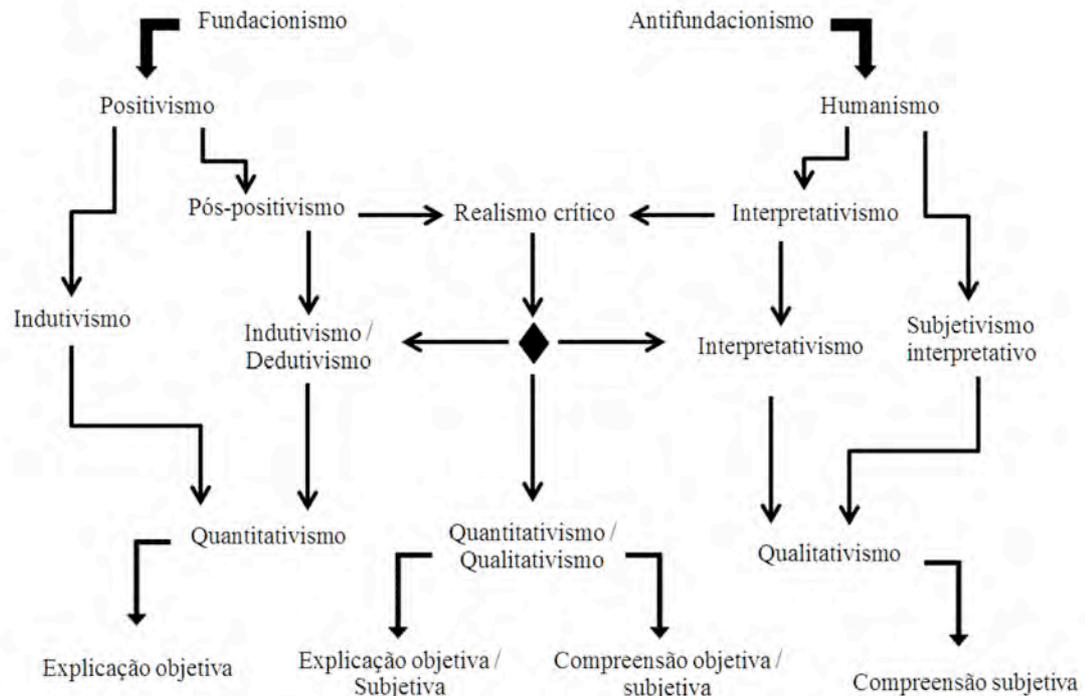
acaba por determinar o viés predominante daqueles. Em outras palavras, seria possível a utilização de técnicas quantitativas para se chegar à formulação de explicações do tipo internalista/hermeneuta, desde que estas desempenhassem papel secundário, complementar. Ao mesmo tempo, explicações do tipo externalistas/positivistas poderiam ser assentadas em técnicas qualitativas, desde que – ressalte-se novamente – estas exercessem papel secundário, complementar.

Não haveria, portanto, uma distinção linear entre abordagens epistemológicas e uso de métodos ou técnicas mais ou menos quantitativas ou qualitativas. Os métodos seriam os meios através dos quais dados são levantados. Eles só se aproximam do debate epistemológico quando se discute a respeito da maneira como os mesmos são aplicados, o que caracterizaria a discussão de natureza metodológica – esta, sim, vinculada ao debate ontológico/epistemológico, porque relacionada à lógica da construção do conhecimento científico.

Porém, ressalve-se: embora seja possível compatibilizar técnicas de levantamento de dados (quantitativas e/ou qualitativas) desde que preservada a lógica da construção do conhecimento científico (internalista/hermeneuta ou externalista/positivista), a ênfase mais ou menos quantitativa ou qualitativa acaba por refletir opções de ordem ontológica/epistemológica do pesquisador. Isso significa que explicações predominantemente baseadas em levantamento de dados quantitativos sugerem viés externalista/positivista; ao passo que explicações predominantemente baseadas em levantamento de dados qualitativos sugerem viés internalista/hermeneuta. A questão, portanto, seria de ênfase, não de exclusividade quanto aos métodos. O fator determinante diz respeito à lógica da pesquisa, conforme destacado anteriormente.

A partir da tipologia e das distinções apresentadas, seria possível, portanto, propor a seguinte ilustração:

FIGURA 3: esboço de mapeamento III.



FONTE: elaboração própria, a partir de della Porta e Keating (2008) e Marsh e Furlong (2002).

O mapeamento ilustrado pela Figura 3 sugere a relação entre escolhas ontológicas, epistemológicas e metodológicas. O ponto de partida diz respeito a aspectos ontológicos, no momento em que se verifica a possibilidade de opção entre uma visão fundacionista ou antifundacionista – o que acaba por refletir num viés positivista ou humanista, respectivamente.

Caso o investigador escolha a primeira opção (fundacionista) e se mantenha fiél aos pilares positivistas, caminha rumo a uma explicação que se propõe objetiva, com base em uma lógica indutivista, a partir de ferramentas essencialmente quantitativas. Por outro lado, caso o observador opte pela segunda visão (antifundacionista) e se mantenha fiél aos pilares

humanistas, direciona-se não a uma explicação, mas ao que se pode chamar de uma compreensão subjetiva, com base numa lógica interpretativa marcada por subjetividade, a partir de ferramentas de análise essencialmente qualitativas.

Imagine-se, porém, que o pesquisador optou pela flexibilização desses pilares clássicos (positivista e humanista) e decidiu caminhar, em maior ou menor medida, em direção ao centro da ilustração. A depender da escolha, observa-se uma predominância de viés indutivista/dedutivista (pós-positivismo), interpretativa (interpretativismo) ou uma interação entre ambos (realismo crítico). Essas três alternativas teriam como fim, basicamente, (a) uma explicação para o fenômeno analisado em que se observa um diálogo entre aspectos objetivos e subjetivos da realidade; ou (b) uma compreensão, também marcada pelo diálogo entre aspectos objetivos e subjetivos. Para atingir um desses dois objetivos, a análise lançaria mão de ferramentas quantitativas e/ou qualitativas de análise de dados.

Os caminhos adotados conferem distintas características aos resultados encontrados. Pesquisas em que se observa uma predominância de viés pós-positivista, com ênfase indutivista/dedutivista e com destaque para ferramentas quantitativas – embora também venha a se utilizar de estratégias qualitativas –, provavelmente apresentarão resultados que se oferecem como uma explicação objetiva do fenômeno em análise, com maior ou menor grau de subjetividade.

Por outro lado, pesquisas em que se observa uma predominância de viés interpretativista, marcadamente qualitativa – embora também venha a se utilizar de ferramentas quantitativas –, provavelmente apresentarão resultados que se oferecem como uma compreensão subjetiva do fenômeno em foco, com maior ou menor grau de objetividade. Já o enfoque realista crítico, por sua vez, flutua entre esses dois direcionamentos e, dessa forma, permite ao pesquisador se apropriar com mais conforto tanto do indutivismo/dedutivismo quanto do interpretativismo; tanto de estratégias quantitativas, quanto de qualitativas; e, assim, oferecer tanto uma explicação quanto uma compreensão, mais ou menos objetiva ou subjetiva, do fenômeno estudado.

Obviamente, a prática da observação e as escolhas ontológicas, epistemológicas e metodológicas dela decorrentes nem sempre se apresentam de forma tão linear como sugere a figura. No entanto, a Figura 3 se propõe a ilustrar, para fins analíticos, as relações mais

evidentes entre os aspectos mencionados. No tópico seguinte, listaremos algumas das principais abordagens em ciência política e mostraremos que elas também podem – e devem – ser inseridas na ilustração da Figura 3, de modo a evitar o que chamamos de incoerência ontológica-epistemológica.

1.3 Da ontologia ao enfoque: escolha racional e neoinstitucionalismo

A teoria – ou abordagem – da escolha racional é um dos enfoques mais presentes na ciência política contemporânea. Para alguns teóricos, trata-se da principal corrente contemporânea (TSEBELIS, 1998), instrumento indispensável aos pesquisadores da área (WARD, 2002).

A escolha racional é apontada como resultado da chamada revolução behaviorista norte-americana dos anos 1950 e 1960, movimento que procurou analisar, com métodos empíricos, como os indivíduos se comportam. No entanto, ao contrário do behaviorismo, a escolha racional não era herdeira da sociologia ou da psicologia. Suas bases metodológicas se encontravam na economia (WARD, 2002). Logo, tornou-se a abordagem dominante nos Estados Unidos, sobretudo aplicada a análises políticas.

De maneira análoga ao que se verificava nas interpretações econômicas, a realidade passou a ser interpretada a partir da competição, entre indivíduos, por recursos – votos, prestígio, poder de barganha, etc. (GREEN; SHAPIRO, 2004). A construção teórica de racionalidade como sinônimo de eficiência ganhou corpo e desaguou na formulação da concepção de homem racional como aquele que se move em direção a suas metas a partir de uma melhor relação custo-benefício (DOWNS, 1999). Esse modelo explicativo se aplicaria, também, a cenários relacionados à coletividade, em que o interesse individual do ator racional autocentrado desempenharia papel fundamental na lógica de participação em grupo e, conseqüentemente, geraria impacto no resultado da ação coletiva (OLSON, 1971).

O desenvolvimento teórico da escolha racional estaria relacionado à crítica ao marxismo ortodoxo, segundo o qual interesses compartilhados seriam suficientes para ocasionar mobilização política (WARD, 2002). Nesse sentido, o foco deixa de ser o grupo, as classes. Há um deslocamento analítico significativo, na medida em que o indivíduo, seu comportamento e motivações – guiados pelo princípio da racionalidade instrumental –

tornam-se a unidade de análise. Isto é, parte-se do pressuposto de que o indivíduo faz escolhas com base na maximização da expectativa de utilidade que seus resultados podem trazer para si. E essa concepção pode ser aplicada às mais diferentes situações, uma vez que haveria homogeneidade entre os indivíduos, independentemente da variável tempo (GREEN; SHAPIRO, 2004; TSEBELIS, 1998; WARD, 2002). Esses seriam elementos de consenso – destaque-se que há uma série de discordâncias entre teóricos da abordagem no que diz respeito à flexibilização ou não em relação aos pressupostos da abordagens (FEREJOHN, 2001; GREEN; SHAPIRO, 2004; WARD, 2002). A essência do enfoque, no entanto, permanece preservada – e é isso o que interessa para a reflexão aqui empreendida.

A despeito da discordância entre teóricos ligados a essa abordagem, o que caracteriza a escolha racional é a maneira sistemática de se fazer afirmações sobre o comportamento político, utilizando como recurso deduções sobre incentivos, constrangimentos e cálculos de confronto entre indivíduos (GREEN; SHAPIRO, 2004; WARD, 2002). Em busca de explicações para o comportamento individual e coletivo, ela ganha contornos quantitativos e econométricos ainda mais nítidos ao se utilizar dos modelos elaborados pela teoria dos jogos, definida como o estudo de modelos matemáticos de conflito e cooperação entre tomadores de decisão racionais (MYERSON, 1991). A interação entre agentes considerados racionais e que se comportam estrategicamente é reduzida a um jogo, de forma a tornar possível a análise formal a partir de cálculos matemáticos. As múltiplas interações causais são representadas por meio de sistemas de equações e analisadas com o auxílio de instrumentos estatísticos (COX, 2004).

Ao reduzir a realidade a esse nível, a teoria dos jogos empreende um profundo processo de abstração que exclui da análise fatores considerados particulares e acidentais que, eventualmente, venham a afetar o resultado do processo em foco (FIANI, 2004). O modelo é, essencialmente, a representação formal dessa abstração que permite – em tese – ao observador entender aquilo que é observado – e a teoria dos jogos consiste, assim como em outras ciências, num conjunto de modelos (OSBORNE, 2004). Se, por um lado, os modelos podem ser considerados – tanto por adeptos quanto por críticos – como pouco realistas, por outro eles se propõe a oferecer a possibilidade de se observar uma realidade complexa de forma objetiva (MYERSON, 1991). O poder explicativo do modelo residiria justamente nessa simplicidade (OSBORNE, 2004).

Segundo Ward (2002), a teoria da escolha racional reuniria, para seus adeptos, uma série de vantagens: força a utilização de argumentos quantitativos lógicos em substituição ao verbal, o que diminuiria o risco de interpretações sobre conclusões da análise; as representações da realidade de forma simples destacariam o que, de fato, interessa, de modo a não desviar atenção para elementos pouco importantes ou periféricos; o encadeamento lógico de proposições proporcionaria uma maior coerência argumentativa ao processo de construção da explicação; oferece um modelo de explicação aplicável a inúmeras áreas de pesquisa e disciplinas, capaz de ser utilizado em análises de diferentes situações, inclusive quando o indivíduo age de forma irracional.

As críticas ao enfoque da escolha racional, entretanto, são numerosas (GREEN; SHAPIRO, 2004; COX, 2004). A principal delas reside, substancialmente, nas suas aplicações empíricas sobre racionalidade e psicologia do indivíduo e na tentativa de produzir teorias políticas de aplicabilidade universal. Vale ressaltar que essa pretensão possui raízes epistemológicas no positivismo, do qual a abordagem é herdeira. Não à toa, procura chegar à elaboração de leis gerais, a partir de uma relação de causa e efeito, assentada no método dedutivo-nomológico (D-N), preconizado por Hempel (MILLER, 1988).

A escolha racional, no entanto, não seria um programa de pesquisa estático (WARD, 2002). As críticas têm sido levadas em consideração. Um exemplo disso seria a ‘redescoberta’ da importância das instituições na ciência política, com a chamada escolha racional institucional – ou institucionalismo da escolha racional. Tal enfoque procura investigar como regras institucionais restringem a ação racional e o porquê do surgimento dessas regras. Parte-se do princípio, então, de que as instituições desempenhariam papel de destaque na visão de mundo dos atores e, por conseguinte, na formação de suas preferências e discurso. A escolha racional afirma que as instituições importam, contudo, é incapaz de dizer o quanto elas importam.

É nesse contexto que se desenvolve o debate sobre o neoinstitucionalismo e suas variantes, sobretudo o chamado institucionalismo histórico. As regras do jogo, as instituições, a estrutura definiriam como o poder é distribuído e, conseqüentemente, interfeririam na autonomia do indivíduo, ou seja, influenciariam não só as possibilidades de ação, mas também o ordenamento das possíveis escolhas diante de determinada situação. Esse debate não está dissociado do âmbito mais amplo relacionado a questões de natureza ontológica e

epistemológica – pelo contrário. Ao colocar em xeque alguns dos principais pressupostos da escolha racional e, ao mesmo tempo, resgatar a importância das instituições, o novo institucionalismo se coloca como alternativa a aspectos fundacionistas e positivistas mais intimamente vinculados à escolha racional e, dessa forma, consolida-se como opção antifundacionista, interpretativista e marcadamente qualitativa.

O novo institucionalismo não propôs uma definição única a respeito do que seriam as instituições, nem se colocou como uma metodologia ou programa de pesquisa. Tratar-se-ia, muito mais, de uma série de ideias (MARCH; OLSEN, 2008) que, na prática, ganhou corpo a partir de três subtipos (IMMERGUT, 1998; THELEN, 1999; PETERS, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008). São eles: institucionalismo da escolha racional – defende que as instituições refletem o objetivo maximizador de benefícios dos indivíduos –, institucionalismo sociológico – entende o indivíduo, fundamentalmente, como um ser social – e o institucionalismo histórico – coloca-se entre os dois anteriores, ou seja, vê o indivíduo como um ser social em busca da satisfação dos seus interesses individuais (STEIMO, 2008).

No caso do institucionalismo da escolha racional, as decisões do ator são analisadas a partir de uma relação de interdependência entre indivíduos racionais (IMMERGUT, 1998). Trata-se, portanto, do estudo da interação estratégica. A ação do ator, nesse sentido, não é observada, simplesmente, como a expressão da sua preferência, mas como a revelação da sua preferência em um contexto de interação estratégica, em que se procura obter a melhor relação custo-benefício. Ou seja, a decisão se dá num contexto específico, no qual determinadas regras regulam como se joga o jogo.

Para adeptos do institucionalismo sociológico, mais do que a expressão de um cálculo maximizador, o comportamento humano seria resultado das preferências individuais determinadas por um contexto de símbolos, normas, códigos e convenções socialmente construídos. Como importantes produtores de significados, esses elementos acabariam por guiar a escolha do ator quando inserido num processo de tomada de decisão (IMMERGUT, 1998; HALL; TAYLOR, 2003).

Quanto ao institucionalismo histórico, pode-se afirmar que este não é uma teoria ou um método. Seria mais apropriado considerá-lo uma abordagem que pretende investigar como determinado ator fez certa escolha, bem como analisar as consequências de tal decisão

(STEINMO, 2008). Parte-se do princípio de que decisões políticas relativas à criação de uma instituição possuem a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político (SKOCPOL, 1992, KING, 1995 *apud* PETERS, 1999). Estudiosos desse ramo neoinstitucionalista estão interessados, em geral, em observar não só o modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder dentro do grupo e com outros grupos (THELEN; STEINMO, 1998).

Embora haja diferenças conceituais entre os neoinstitucionalismos, pode-se afirmar que, em linhas gerais, teóricos dos três ramos concordam que as instituições consistem em regras do jogo que padronizam a interação, que governam e constroem o relacionamento entre os indivíduos (NORTH, 1990, p. 3-4; NORTH, WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 15). A diferença entre os subtipos estaria na interpretação da natureza do processo por meio do qual se estruturam ações e comportamento do ator. Entretanto, os neoinstitucionalismos compartilham três características fundamentais (IMMERGUT, 1998).

(i) A primeira diz respeito à crítica ao behaviorismo. Para os behavioristas, as verdadeiras preferências dos indivíduos são reveladas por seu comportamento, uma vez que seria impossível afirmar com precisão o que uma pessoa “realmente” pensa. Por outro lado, os neoinstitucionalistas estariam interessados na distinção entre preferências “reveladas” pelo comportamento e preferências “reais”. Sob certas circunstâncias, em determinada situação, o ator pode fazer uma escolha política que não se alinhe, necessariamente, com suas preferências individuais. Dessa forma, a preferência expressa no comportamento não coincidiria com suas preferências reais. Os neoinstitucionalistas analisam, então, qual conjunto de interesses levou o ator a se decidir pela opção X em vez de Y, sendo ambas igualmente plausíveis. Ou seja, procura-se analisar a suposta discrepância entre potenciais interesses e aqueles que são revelados por meio do comportamento político.

(ii) A segunda crítica trata da agregação de preferências – o que, para os institucionalistas, é algo extremamente problemático. Os três ramos do neoinstitucionalismo rejeitam a possibilidade das preferências agregadas refletirem a preferência da coletividade. Diante da complexidade dos interesses humanos, uma decisão política não pode se basear na agregação de preferências individuais, embora haja mecanismos que se proponham a isso. Para os institucionalistas, esses instrumentos de agregação de preferências acabam mais por

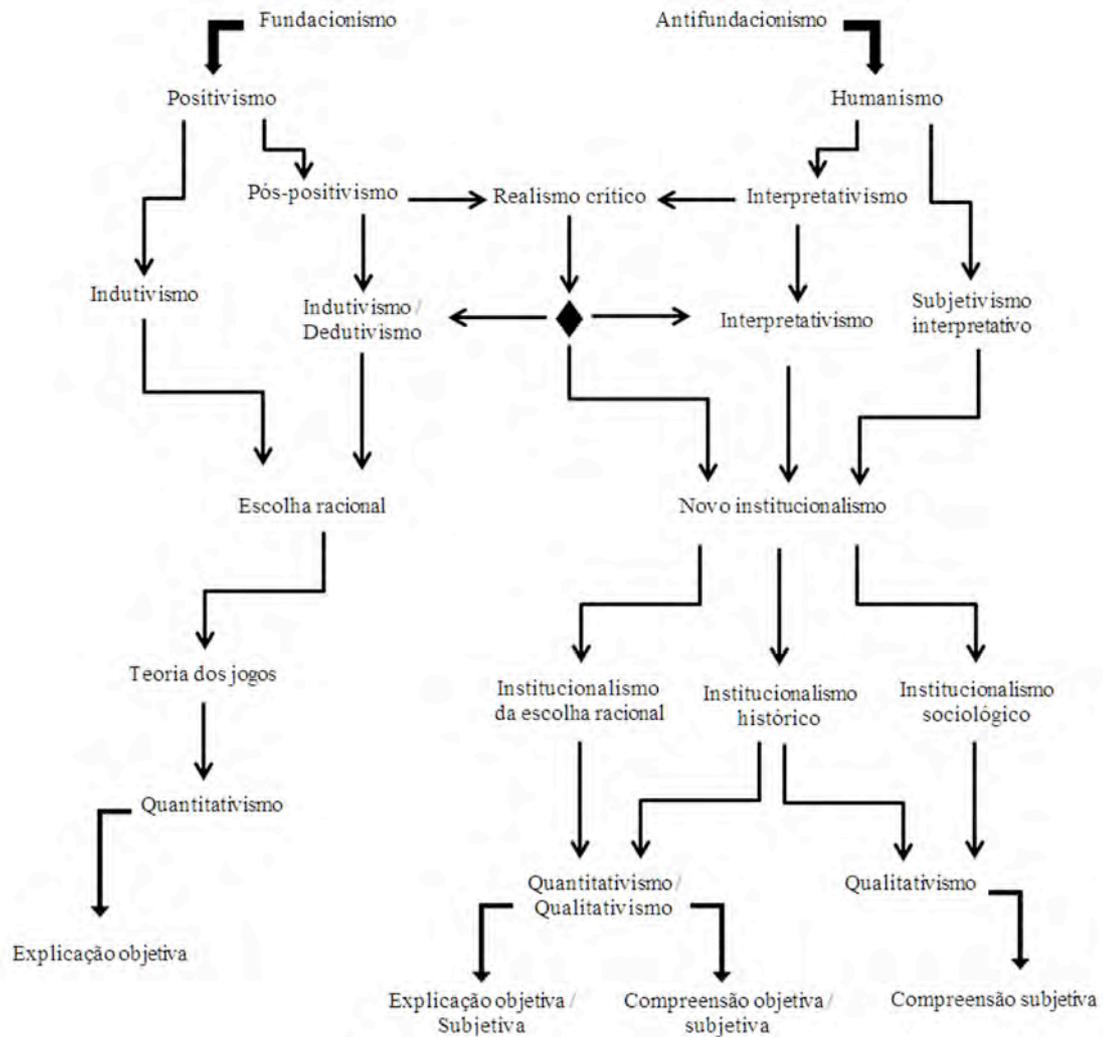
moldar e restringir as preferências individuais difusas, do que permitir sua manifestação de forma eficiente.

(iii) O terceiro ponto é de caráter normativo. Para neoinstitucionalistas, comportamento político e decisão coletiva são vistos como instrumentos do processo de tomada de decisão. Nesse sentido, a análise muda de foco. Decisões coletivas não são entendidas como uma síntese das preferências coletivas e o interesse individual é visto como algo subjetivo. Essas questões são discutidas, esmiuçadas e, em maior ou menor medida, reformuladas quando inseridas nos diferentes ramos do neoinstitucionalismo. São, portanto, três os pontos de partida do neoinstitucionalismo: as preferências expressas não são, necessariamente, as reais preferências; os métodos de agregação de interesses são suscetíveis a distorções; a abordagem institucional tende a privilegiar um grupo particular de interesses e, em função disso, necessita de reformulação.

Do ponto de vista ontológico/epistemológico, análises baseadas no neoinstitucionalismo estariam, portanto, vinculadas a uma lógica de investigação antifundacionista e predominantemente interpretativa, em que não se tem como objetivo a busca de explicações/regras gerais. Procura-se, muito mais, compreender o fenômeno em foco, a partir de uma perspectiva assentada no interpretativismo ou no realismo crítico, com a utilização de métodos e técnicas de coleta e análise de dados marcadamente qualitativos.

Nesse sentido, seria possível inserir os enfoques escolha racional e as vertentes do neoinstitucionalismo no mapeamento da Figura 3, de modo a vincular a adoção dessas abordagens a escolhas ontológicas e epistemológicas, passando por métodos e técnicas de coleta e análise de dados. Propõe-se, assim, a seguinte ilustração (Figura 4):

FIGURA 4: esboço de mapeamento IV.



FONTE: elaboração própria.

A Figura 4 ilustra uma associação lógica entre a ontologia fundacionista e análises baseadas nos pressupostos da escolha racional. O viés positivista e indutivista caracterizaria um caminho mais *hard*. Esta abordagem, porém, também pode estar relacionada a uma prévia relativização do positivismo por parte do pesquisador. Nesse caso, uma análise assentada na escolha racional também poderia se basear numa visão pós-positivista ou realista crítica, em que se recorre a lógicas tanto indutivistas quanto dedutivistas – embora ainda se verifique a raiz fundacionista. Percebe-se, ainda, que o caminho exemplar por meio do qual se busca uma

explicação objetiva a partir da escolha racional pressupõe a opção pela teoria dos jogos como ferramenta analítica – alternativa que sugere uma lógica essencialmente quantitativa, porque matemática, à explicação do fenômeno em foco.

Por outro lado, a Figura 4 também ilustra uma associação lógica entre a ontologia antifundacionista e análises baseadas em pressupostos neoinstitucionalistas. A depender do grau de relativização de pressupostos interpretativistas, no entanto, o pesquisador acaba por se perceber vinculado, em maior ou menor medida, a um dos enfoques neoinstitucionalistas: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo histórico ou institucionalismo sociológico. Entretanto, independentemente da escolha, verifica-se a raiz antifundacionista.

Por fim, a cada uma das alternativas estaria associado o objetivo último da investigação: a busca por uma explicação do objeto analisado, em que objetividade e subjetividade se complementam; a busca por sua compreensão, em que objetividade e subjetividade são elementos levados em conta; ou a compreensão, com destaque para aspectos relacionados à subjetividade. A definição desses objetivos, por sua vez, pressupõe um debate ontológico prévio sobre os limites e possibilidades do conhecimento científico apreender e explicar – ou compreender – a realidade. Percebe-se, mais uma vez, um encadeamento lógico a guiar a investigação, desde o viés ontológico à definição do objetivo final.

1.4 Conclusão

A investigação aqui desenvolvida parte de pressupostos antifundacionistas, em direção a uma perspectiva realista crítica marcadamente interpretativista, sobre a qual está assentada a abordagem institucionalista histórica. Nesse sentido, o observador recorre a ferramentas de natureza quantitativa – como a estatística – e qualitativa – como entrevistas –, porém a partir de uma lógica hermenêutica, com a finalidade de compreender a realidade delimitada em foco.

Os argumentos desenvolvidos neste capítulo podem ser assim resumidos:

- a associação lógica entre ontologia, epistemologia, teorias, métodos e técnicas de análise e coleta de dados é fundamental para o processo de construção do conhecimento científico;

- enfoques teóricos possuem raízes ontológicas e epistemológicas próprias, as quais acabam por conferir contornos específicos aos métodos e técnicas de pesquisa a eles filiados, de modo que diferentes desenhos de pesquisa levam a diferentes conclusões sobre a realidade analisada;
- entende-se que a afirmação segundo a qual diferentes desenhos de pesquisa levam a diferentes conclusões só tem validade se o trajeto percorrido pela construção do conhecimento apresentar coerência quanto à esse encadeamento.
- o processo de tomada de decisão por parte do investigador quanto às ferramentas de análise sugere uma lógica indispensável à construção sólida desse conhecimento. Ela releva um encadeamento quanto aos procedimentos de análise – o qual tem início com a escolha, por parte do pesquisador, de uma “visão de mundo”; e se encerra quando se chega ao objetivo dos resultados da investigação; passando pelas formas de sistematização de informações acerca da realidade em foco;
- abordagens podem ser incompatíveis entre si, porque pertencentes a troncos ontológico-epistemológicos conflitantes; ou potencializadoras de poder explicativo, porque adequadamente combinadas. Negligenciar esse fato expõe o pesquisador ao risco da incoerência ontológica-epistemológica, capaz de fragilizar significativamente a justificativa do porquê adotar determinados métodos e técnicas e, assim, comprometer o poder explicativo da análise empreendida.

Entende-se como relevante, porém, a seguinte ressalva: as distinções entre enfoques e procedimentos apresentadas ao longo do texto possuem caráter essencialmente analítico. Sabe-se que, na prática, as gradações de cinza se sobrepõem ao cenário claramente delimitado entre preto e branco da reflexão teórica. Isso, porém, não significa abrir mão do rigor metodológico. Nesse contexto, o esboço de mapeamento apresentado neste capítulo pretende contribuir com esse debate tão necessário para a ciência política brasileira.

2 INSTITUIÇÕES E O PROBLEMA AGÊNCIA-ESTRUTURA

A presente tese se encontra assentada em pressupostos neoinstitucionalistas, mais especificamente no institucionalismo histórico (capítulo 3). As instituições, formais e informais, estão no centro da observação, conforme destacado no capítulo anterior. Normas e dispositivos legais delineadores de ambiente regulatório, porém, não emergem naturalmente. O caso da TV aberta ilustra esse cenário. Tratam-se de construções complexas, fruto de circunstâncias contextuais e da ação estratégica de indivíduos. Para construir uma interpretação do fenômeno em foco, esta investigação faz, conseqüentemente, referência a elementos situados tanto em nível agencial quanto em nível estrutural. Este é, portanto, o ponto nesta seção.

O presente capítulo se propõe a traçar um histórico do problema agência-estrutura na ciência política, bem como apresentar possibilidades de diálogo entre esses níveis de análise. Faz-se isso tendo como pano de fundo o enfoque neoinstitucionalista. A partir dessa lógica, o texto se divide em três momentos principais: primeiramente, apresenta-se uma síntese do chamado problema agência-estrutura; em seguida, contextualiza-se a gradativa perda de espaço do chamado “velho” institucionalismo; e, por último, destaca-se sua retomada com o que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo.

A proposta central da reflexão desenvolvida é encontrar ferramentas analíticas adequadas para responder às seguintes perguntas: de onde vêm as instituições? Como elas evoluem, consolidam-se ou se fragilizam ao longo do tempo? Como governos equacionam a relação entre custos de mudança institucional e continuidade? Quais as conseqüências da interação entre comportamento individual e desenho institucional? Quais características institucionais favorecem a mudança? Quais a desestimulam e, portanto, incentivam a continuidade?

Processos de continuidade e/ou mudança são o centro da análise institucional e, conforme ressaltam March e Olsen (2008a, p. 5), “*a challenge for students of institutions is to explain how such processes are stabilized or destabilized, and which factors sustain or interrupt ongoing processes*”. Entende-se que o enfrentamento desse desafio pressupõe, necessariamente, levar em conta o debate agência-estrutura, de modo a se identificar potencialidades e limitações das chaves analíticas inseridas em seu contexto.

2.1 Conceituando instituições

Parte-se do pressuposto segundo o qual o estudo das instituições é algo central para a construção da identidade da ciência política enquanto área de conhecimento (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008). Tal entendimento, porém, poderia ser estendido aos demais campos das ciências humanas, uma vez que as ciências sociais seriam as ciências das instituições. Admitir essa possibilidade significaria dialogar com Durkheim, para quem as instituições seriam “todas as crenças e todos os modos de comportamento instituídos pela coletividade” (2001, p. 26). Esse entendimento é ratificado por Peters, ao se referir, especificamente, à ciência política: “*La ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones*” (PETERS, 1999, p. 13).

No entanto, a disputa conceitual entre teóricos das ciências sociais em torno da concepção de instituições é marcada pela falta de consenso (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008). A discordância residiria, fundamentalmente, na seguinte questão: “o que seriam instituições?”. A pergunta de natureza ontológica levanta uma infinidade de possíveis respostas, com reflexos epistemológicos e metodológicos. March e Olsen (2008a) respondem da seguinte forma:

An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances. (...) Institutions empower and constrain actors differently and make them more or less capable of acting according to prescriptive rules of appropriateness (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 3).

Instituições poderiam ser conceituadas, segundo revisão bibliográfica realizada por Parsons (2010), como normas e regras que, por meio de mecanismos de incentivos ou desestímulos, acabam por moldar o comportamento humano; ou como um conjunto de princípios, normas, regras – escritas ou não escritas –, processos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem; ou como regras formais, práticas padronizadas que acabam por estruturar as relações entre os indivíduos. De forma sintetizada, seria possível afirmar que: “(...) *institutions are formal or*

informal rules, conventions or practices, together with the organizational manifestations these patterns of group behavior sometimes take on” (PARSONS, 2010, p. 70).

Entretanto, entende-se que qualquer definição estaria incompleta se não levasse em conta a concepção de instituições informais. Por esse motivo, entendemos como pertinente a citação abaixo:

(...) an institution is any enduring pattern of behavior among a group of people. Sometimes these patterns take on formal organizational shape, manifesting themselves in buildings, resources, and groups of people who act collectively according to certain rules. In this vein we commonly refer to states, militaries, universities, or other formal organizations as institutions. Sometimes the patterns do not produce formal organizations, such that their only manifestation beyond the behavior is in rules. Thus scholars often describe explicit commitments like laws, treaties, or standards as part of the institutional landscape. Sometimes these rules or commitments are not even explicit, residing only in informal norms or expectations like the handshake. The notion of institution usually incorporates all these phenomena, stretching from the concrete organizational actors to intangible traditions or conventions (PARSONS, 2010, p. 66).

Em abordagens classificadas, genericamente, como institucionalistas ou neoinstitucionalistas, as instituições compreendem a variável independente quando da análise do comportamento dos atores em determinado cenário. Este tipo de enfoque é guiado por um conjunto de concepções teóricas e hipóteses acerca da relação entre características institucionais, agência, desempenho e mudança, com ênfase à natureza endógena da construção social das instituições políticas (MARCH; OLSEN, 2008a). Atribuir, em maior ou menor medida, poder causal às instituições, a depender das ferramentas de análise adotadas, pressupõe uma opção ontológica e epistemológica. Por isso faz-se necessário chamar atenção ao debate nas ciências sociais sobre a relevância de elementos explicativos cujas características são usualmente atribuídas ao nível agencial ou ao nível estrutural.

Nesse sentido, quanto às abordagens marcadas por opções ontológicas e epistemológicas, pode-se dividir a produção acadêmica na ciência política em duas grandes escolas: individualistas metodológicos e holistas (LIST; SPIKERMANN, 2013). Há, ainda, outras inúmeras formas de se referir a essa distinção, como *rational actor perspective* e *cultural community*; reducionismo e contextualismo (MARCH; OLSEN, 2008); agência e estrutura (HALL; TAYLOR, 2003). A abordagem institucionalista estaria mais vinculada ao segundo

grupo, embora o neoinstitucionalismo proponha uma relativização dessa fronteira – conforme destacado adiante.

Independentemente da denominação, pode-se afirmar que no primeiro grupo estariam inseridos aqueles pesquisadores fortemente influenciados por teorias e métodos oriundos da economia, os quais explicariam a vida política a partir de interações estratégicas entre atores auto-interessados. O segundo grupo, por sua vez, seria formado por cientistas políticos orientados por ferramentas investigativas típicas da sociologia e da história, os quais interpretariam a vida política a partir do compartilhamento de valores e visões de mundo baseadas em experiências comuns e culturais.

Essa distinção, ocorrida de modo gradativo, pode ser verificada ao longo da produção científica contemporânea em política. Após a Segunda Guerra Mundial, dedicou-se muito mais espaço aos enfoques centrados no indivíduo, segundo os quais as ações e preferências do ator não estariam sujeitas a qualquer constrangimento por parte de instituições, fossem elas formais ou informais. As preferências e escolhas seriam exógenas ao processo político, fruto, simplesmente, de um cálculo de possível benefício pessoal. A resposta crítica a esse enfoque veio durante a década de 1980, quando se percebeu um processo de revalorização das instituições e do seu papel.

Entretanto, não houve simplesmente um retorno ao institucionalismo, mas uma renovação do enfoque. O chamado novo institucionalismo preservou parte dos pressupostos tradicionais àquele modelo que o precedeu, ao mesmo tempo em que agregou à interpretação aspectos presentes em análises caracteristicamente individualistas. Essa conciliação é uma preocupação explícita dos novos institucionalistas. Verificou-se, nesse sentido, uma fluidez entre fronteiras teóricas. Ao invés de considerados opostos conflitantes, essas abordagens foram conciliadas em busca de uma explicação mais completa dos fenômenos políticos. Substituiu-se a competição entre escolas pela complementação. Peters resume assim essa ideia, ao se referir a “superior” no sentido de estrutura e “individual” no sentido de agência:

Los estudiosos pueden lograr mayor eficacia al analizar algunas cuestiones utilizando uno u otro enfoque, pero el análisis de nivel superior de los institucionalistas debe estar informado por el análisis del comportamiento

individual producido en otras áreas dentro de la disciplina (PETERS, 1999, p. 14).

A mesma ressalva o autor faz ao se referir aos teóricos da escolha racional: não há dúvida de que os indivíduos recebem influência institucional e isso deve ser levado em conta. A adoção de um ponto de vista teórico-metodológico de intercâmbio entre agência e estrutura seria mais conveniente para a ciência política do que admitir, de forma restrita, determinado modelo em detrimento de outras formas de interpretação.

2.2 Agência, estrutura e interação

O processo conciliatório entre elementos explicativos agenciais e estruturais traz à tona a necessidade de se refletir sobre o papel da ação individual, do processo de interação entre atores e do contexto como possíveis chaves analíticas. E essa reflexão se dá a partir do diálogo entre ciências sociais e filosofia da ciência.

Para Miller (1988), explicar pressupõe levantar fatores causais referentes ao fenômeno analisado, os quais devem ser objeto de profunda investigação: “*an explanation is an adequate description of underlying causes helping to bring about the phenomenon to be explained*” (MILLER, 1988, p. 60). O processo de investigação causal detalhada, por meio da descrição das circunstâncias responsáveis pela ocorrência do evento, seria uma forma de se evitar falhas explicativas. Mas, inevitavelmente, o investigador se defronta com questões fundamentais: a quem atribuir poderes causais? Às agências, à estrutura ou às interações entre os atores?

Ao tentar buscar alternativas a essas questões, Boudon (1979) sugere como ponto de partida dois grandes tipos de abordagens inteiramente diferentes, segundo o próprio autor. Seriam eles: paradigmas interacionistas e paradigmas deterministas. Quando a teoria atribui a causa a uma ação, entendida como um comportamento orientado para um fim, pode-se afirmar que a mesma faz parte da família dos paradigmas interacionistas. Estes se caracterizariam pelo desempenho fundamental das intenções dos atores no que diz respeito à explicação empreendida pelo esquema causal. Isto é, a causa é atribuída às interações. Por outro lado, quando o fenômeno social não é entendido como resultado de ações, no sentido

definido por Boudon, mas de comportamentos, tem-se um enfoque pertencente à família dos paradigmas deterministas. Vale destacar a ressalva do autor: comportamentos não são ações. Os comportamentos não têm como fim um objetivo a ser atingido pelos sujeitos. Nesse caso, busca-se uma explicação baseada em atos (entendido por Boudon como o conjunto de comportamentos e ações) anteriores ao fenômeno que se pretende explicar. Ou seja, a causa é atribuída a fatores situados em nível agencial.

Seriam integrantes da família interacionista os paradigmas marxiano, toquevilliano, mertoniano e weberiano – sendo este último o mais relevante para os fins da reflexão aqui empreendida. No subtipo marxiano, destaca-se o livre-arbítrio dos sujeitos quanto às ações, bem como à ideia de ações individuais não-vinculadas, ou seja, os agentes sociais podem não se dar conta dos efeitos das suas ações sobre os outros. Ressalte-se, ainda, que as preferências individuais são variáveis independentes, tidas como dadas, que não devem ser objeto de análise.

No subtipo toquevilliano também há o livre-arbítrio. Os fenômenos sociais emergem da “composição ou agregação de ações independentes” (BOUDON, 1979, p. 184). Mas, ao contrário do subtipo marxiano, as preferências dos indivíduos não são variáveis independentes. Ou seja, no subtipo toquevilliano, as preferências dos atores merecem ser explicadas. Já o subtipo mertoniano se diferencia dos dois anteriores pelo fato da interação entre os indivíduos se efetuar a partir de um contrato. Isso significa que os agentes sociais levam, sim, em conta os efeitos das suas ações sobre os outros.

No caso do subtipo weberiano – classificado por Boudon como “subtipo d” –, o comportamento dos atores possui intenção e, por isso, transforma-se em ação. Porém, ao contrário dos subtipos tratados acima, essas ações são, em parte, causadas por elementos anteriores a elas. Ou seja, os elementos que antecedem a ação analisada importam e, por isso, devem ser levados em conta. “O subtipo d é interessante, pois introduz elementos de tipo determinista (no sentido em que defini esse termo) em esquemas explicativos pertencentes à família dos paradigmas interacionistas” (BOUDON, 1979, p. 186).

Ao destacar o subtipo d, Boudon sugere uma certa fluidez entre as fronteiras que separam as citadas famílias de paradigmas e, com isso, evidencia a possibilidade de se estabelecer um diálogo entre ambas. Além disso, defende o autor, a lógica interacionista é imprescindível

para se explicar consequências inesperadas. Por fim, ressalta: a pertinência no que diz respeito à adoção de um paradigma depende do que se pretende explicar.

Coleman (1998) também trata das atribuições causais relativas à explicação de fenômenos sociais, com um foco no que Boudon classificou como família dos paradigmas interacionistas. Isso porque o autor está preocupado, mais precisamente, com as ações intencionais dos indivíduos. Como ponto de partida, Coleman empreende uma distinção entre teoria social e pesquisa empírica. A primeira seria caracterizada por uma abordagem que busca explicações de fenômenos inseridos no contexto do funcionamento dos sistemas sociais como um todo. Já a segunda estaria mais preocupada em explicar o comportamento individual – apontado como objeto principal da pesquisa social contemporânea – para, a partir daí, explicar o sistema social. Verifica-se, em seguida, uma defesa da explicação baseada na análise interna dos sistemas de comportamento, ou seja, a partir das ações.

Nesse sentido, os indivíduos são entendidos como unidade de análise para a formulação de uma explicação satisfatória. Coleman apresenta o individualismo metodológico como forma de se empreender a explicação baseada nas ações e orientações individuais agregadas. Para o autor, é da interação entre os indivíduos que emergem os fenômenos não intencionais. Ele recorre, portanto, à concepção de racionalidade predominante na teoria econômica, segundo a qual o utilitarismo individual seria o motivador da ação.

Por outro lado, Coleman não perde de vista três elementos constituintes da explicação do comportamento do sistema social: (i) o resultado das características do sistema sobre as orientações dos atores; (ii) as ações dos atores incluídos no sistema; (iii) e a combinação ou interação desses atores no sistema. Na concepção do autor, a teoria social deve ser estruturada segundo esses preceitos. A base mínima do que chama *social system of action* é composta pela ação de, pelo menos, dois atores, cada um em busca da maximização de seus interesses. Os atores procuram, sobretudo, *private goods*. Coleman usa o termo *resources*, ou “recursos”, para identificar o objeto de interesses dos atores, cujas ações são estruturadas (*structures of action*) segundo a intencionalidade dos indivíduos (*purposive action*).

Se os atores estruturam suas ações na busca pela maximização dos seus interesses, entende-se que são dotados de racionalidade. Com base nisso, Tsebelis (1998, p. 21) sustenta que: “a atividade humana é orientada pelo objetivo e é instrumental e que os atores

individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos”. O autor classifica esse pressuposto como fundamental e o denomina como pressuposto da racionalidade. Sob essa perspectiva, a racionalidade nada mais seria do que uma correspondência ótima entre fins e meios.

O indivíduo dotado de racionalidade, quando numa determinada situação em que uma decisão tem de ser tomada, vê-se diante de uma lista de opções, as quais são racionalmente ordenadas. Ordená-las racionalmente significa posicioná-las a partir de uma gradação em termos do potencial benefício que cada uma das escolhas trará àquele que toma a decisão. Espera-se que o ator deve decidir por aquela que supostamente proporcionará um maior resultado global, ou seja, a ação é escolhida porque é entendida como o melhor meio para se atingir determinado resultado.

Nas palavras de Ferejohn e Pasquino,

(...) um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças. Colocado de outra forma, a racionalidade requer que crenças, desejos e ações se relacionem de uma forma particular. Nesse sentido, a racionalidade é uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas as crenças, desejos e ações (FEREJOHN; PASQUINO, 2001, p.7).

Sob o ponto de vista do pressuposto da racionalidade, as escolhas são feitas dentro de um contexto de relação custo-benefício. Isso significa que elas devem ser explicadas “em termos da variabilidade dos constrangimentos materiais enfrentados por eles [agentes]” (FEREJOHN; PASQUINO, 2001, p. 5). A alternativa escolhida deverá ser a primeira na ordem de preferência desse indivíduo – ou a segunda, em caso de impedimento da primeira, e assim por diante. Nesse sentido, a escolha é instrumental (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Três condições, porém, devem ser preenchidas:

(1) A pessoa deve ser capaz de comparar qualquer par de opções com qualquer outro. Deve preferir um deles, preferir o outro ou acreditá-los igualmente bons. (2) A pessoa deve ser consistente em duas preferências: se prefere uma laranja a uma maçã e uma maçã a uma pêra, deve também

preferir a laranja à pêra. (3) A pessoa deve ser capaz de negociar entre valores que se encontram opostos (ELSTER, 1994, p. 39).

Elster (1994) levanta, ainda, outro ponto que merece destaque: uma das formas possíveis de se relacionar escolhas à ação instrumental é observar o comportamento do indivíduo. O objetivo, com isso, é descobrir como as opções foram elencadas na ordem de preferência do ator analisado.

Porém, para Boudon (1998), embora seja extremamente atrativa, a teoria da escolha racional não é válida para todos os casos em todas as circunstâncias, por uma razão simples: ela parte do princípio de que a ação individual é instrumental, ou seja, pode ser explicada pelas intenções dos atores em busca dos seus objetivos. O autor contesta tal postulado ao defender que a ação pode, também, ser não instrumental e que em torno da motivação de um ator há fatos que precisam ser levados em consideração e explicados. Para sustentar essa tese, Boudon insere o elemento “crenças”: hipoteticamente, um ator pode agir de maneira X por acreditar em Z – sendo Z resultado da ação X –, independentemente das consequências da ação X. A dimensão não instrumental cognitiva leva em conta a crença por princípios. E, ainda que a ação seja instrumental, ela mobiliza determinadas crenças que precisam ser explicadas e normalmente não o são pela teoria da escolha racional.

Esse modelo cognitivo seria regido pelos seguintes postulados: (i) os atores são considerados racionais no sentido de que eles têm fortes razões para acreditar no que eles acreditam, para fazer o que eles fazem; (ii) em casos particulares, as razões podem ser relacionadas não só ao cálculo custo-benefício; (iii) em certos casos, a ação é constituída por razões cognitivas: ele fez X porque ele acredita que Z é melhor ou é a verdade, e porque ele tem fortes razões para acreditar nisso; (iv) em alguns casos, a essência de algumas ações é constituída por razões axiológicas: faz-se X porque acredita-se que Z é justo, bom e ele tem fortes razões “não consequentes” para acreditar nisso.

O que parece estar em jogo nesse tipo de questionamento à escolha racional é o papel desempenhado pelo processo que antecede a ação e que ajudaria a explicar a motivação que leva o ator a agir. Residiriam aí os parâmetros segundo os quais o indivíduo hierarquiza sua ordem de alternativas viáveis e escolhe entre as opções disponíveis. Ao se questionar sobre o

que o indivíduo deve fazer ou – acrescente-se aqui – o como ou o porquê dele ter agido de determinada forma, é preciso investigar o processo de formação de suas preferências, observar e intuir. Esse é o ponto de partida do trabalho observacional do cientista político. Nesse contexto, o mundo exterior, isto é, o ambiente em que o indivíduo está inserido, mostra-se uma importante fonte de informação na investigação do processo de construção e hierarquização de preferências (BOUDON, 1998; SHEPSLE; BONCHEK, 1997).

O ambiente no qual o indivíduo se encontra interfere na maneira como ele próprio dá vazão às suas preferências. O conceito de racionalidade não compreende, assim, apenas o cálculo meramente instrumental do custo-benefício da ação. Ele vai além e inclui a dimensão das crenças (*beliefs*) e do contexto: “*A rational individual is one who combines his or her beliefs about the environment and preferences about things in that environment in a consistent manner*” (SHEPSLE; BONCHEK, 1997, p. 19). Verifica-se a possibilidade de complementaridade entre elementos explicativos situados em nível agencial e em nível estrutural. Ainda que a unidade de análise adotada pelo investigador seja o indivíduo, não se deve descartar o contexto em que o mesmo se encontra inserido.

Nos termos de Mahoney e Snyder (1999), o problema agência-estrutura é abordado a partir da diferenciação entre enfoques classificados como estruturais e voluntaristas. Dentre as possibilidades de síntese entre níveis de análise, os autores propõem a estratégia *path dependence*, a partir da qual seria possível relacionar fatores antecedentes histórico-estruturais com as escolhas subsequentes dos atores. Ações políticas num momento t_1 criam estruturas num momento t_2 , cujos efeitos contribuem para a construção de trajetórias políticas subsequentes, num momento t_3 .

Em outras palavras, a partir de um processo de reforço institucional, baseado num legado histórico, haveria um incentivo à manutenção de práticas que se reproduzem ao longo do tempo e que tenderiam à continuidade. Por meio dessa estratégia de síntese, pretende-se (i) dar conta da gênese histórica de estruturas e instituições que tenham moldado trajetórias políticas e, assim, relacionar o evento em questão a fatores antecedentes que o tenham influenciado; (ii) bem como explicar os efeitos das estruturas ao longo do tempo até o momento analisado. Em outras palavras, o passado importa, a história importa, as situações e contextos que antecederam determinado fato importam. Isso significa que o processo de formação de intenções, crenças e preferências ao longo do tempo também importa.

A análise aqui empreendida situa-se no campo daqueles que se propõem a recorrer à essa evidente possibilidade de se estabelecer pontes entre os níveis micro e macro, entre indivíduo e contexto, entre individualistas metodológicos e holistas. Nesse sentido, entende-se como necessário se levar em conta como elemento explicativo/compreensivo do fenômeno investigado não apenas a ação auto-interessada, instrumental, mas também o processo de formação de intenções, crenças ou preferências que acabam por motivar a ação individual. A partir da verificação da fluidez fronteira entre agência e estrutura, defende-se, portanto, o diálogo entre ambos os níveis de análise. Conforme abordado no tópico seguinte, os momentos que antecederam o desenvolvimento do neoinstitucionalismo expõem o princípio de movimento conciliatório entre esses níveis.

2.3 O velho institucionalismo e a abordagem individualista

Remonta à Antiguidade a prática de se observar instituições e entendê-las como instrumentos a partir dos quais seria possível modelar o comportamento humano. É assim desde as observações de Aristóteles e Platão (PETERS, 1999; STEINMO, 2008). A depender do resultado da análise, a reprodução dessa instituição seria ou não recomendável. Era o princípio da concepção de desenho institucional.

Depois, vieram Hobbes e a necessidade de instituições fortes, com capacidade de impor a ordem e salvar a humanidade das paixões individuais; em seguida, Locke e uma concepção institucional de caráter mais contratual, com base estrutural democrática; Montesquieu, por sua vez, ressaltou a importância do equilíbrio e separação de poderes como forma de se prevenir de governos autocráticos; entre outros. A ênfase de Rousseau na capacidade das instituições influenciarem o comportamento humano – uma crítica a Hobbes e a Locke – seria um exemplo de como as regras e as normas podem moldar as preferências (IMMERGUT, 1998). Para Rousseau, as instituições, mais especificamente a lei e a constituição, constroem e, ao mesmo tempo, corrompem o comportamento humano.

No entanto, as instituições são criações humanas que podem ser transformadas pela política. Enfim, o pensamento político tem em mente, desde as suas raízes, a análise e o desenho das instituições, bem como as consequências da sua configuração. Ao analisar instituições a partir desse enfoque, a ciência política adquiriu um caráter normativo e se

tornou uma ciência a serviço do Estado moderno, descrevendo e mapeando suas instituições formais, suas estruturas legais e administrativas (PETERS, 1999; BELL, 2002; THELEN; STEINMO, 1998). Entre os séculos XIX e XX, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, o tom formal e legal das análises reflete esse movimento.

Verificam-se outras características predominantes: (i) abordagem estruturalista, segundo a qual a estrutura determina o comportamento dos indivíduos; (ii) visão holística, a pressupor a possibilidade de estudos comparados somente quando realizados entre sistemas como um todo (uma barreira a generalizações, já que cada país seria um caso específico, *sui generis*); (iii) historicismo, uma vez que para se compreender completamente a política de determinado país seria necessário um retorno ao desenvolvimento do sistema em análise (o comportamento individual seria resultado, justamente, dos rumos desse desenvolvimento); e, por último, viés normativo, cujas análises trariam consigo a ideia de “bom governo” e a possibilidade de se modelar aquele que daria origem a instituições não somente eficientes, mas capazes de influenciar o comportamento moral dos indivíduos.

A República de Weimar, na Alemanha, é apontada como o caso mais famoso dessa tentativa, quando após a derrota do Kaiser Wilhelm II arquitetos constitucionais se propuseram a elaborar aquele que seria o mais perfeito dos arranjos democráticos institucionais (STEINMO, 2008). A história mostrou que aquela iniciativa criara condições para um grande fracasso, o que teria contribuído com uma subsequente hostilidade em relação à análise institucional por parte de estudiosos da política. Some-se a isso o fato de que entre as décadas de 1950 e 1960 as ciências sociais, inclusive a ciência política, transformaram-se sob efeito das abordagens individualistas, sobretudo da escolha racional. Não bastava descrever e analisar diferentes países; pretendia-se desenvolver uma teoria capaz de dar conta dos mais diversos fenômenos nos mais distintos ambientes, uma espécie de busca por uma teoria geral do comportamento humano.

Verificou-se, assim, uma espécie de inversão de ótica em relação à perspectiva anteriormente predominante. Passou-se a se considerar a vida política como uma função de outras características do indivíduo, isto é, tratar-se-ia de um fenômeno individualista: “*Si queríamos comprender el mundo de la política, se argumentaba, teníamos que observar a las personas que habitaban ese mundo y preguntarles por qué hacían lo que hacían*” (PETERS, 1999, p. 28). Na tentativa de se interpretar a realidade, as estruturas e a visão holística

perderam força explicativa e as instituições passaram a ser vistas como elementos incapazes de exercer qualquer influência sobre as escolhas individuais.

Nesse contexto, ganhou força a face positivista das investigações na Ciência Política. O comportamento político foi reduzido a cálculos e motivações, o que a aproximou da economia, ao mesmo tempo em que a afastou de interpretações com ênfase social ou psicológica – ou seja, buscava-se mais explicação; menos interpretação. Anthony Downs (1999) é um dos pioneiros quanto à aplicação da lógica comportamental do *homo economicus* ao comportamento político. Os atores ou grupos passaram a ser entendidos como maximizadores racionais de utilidade e as suas motivações ganharam valores numéricos proporcionais ao benefício esperado. É nesse contexto que uma empiria ansiosa por dados quantitativos alarga seu campo de atuação e passa a nortear uma produção de conhecimento baseada fundamentalmente em teste de hipóteses, com ênfase na matemática e na estatística (PETERS, 1999). O objetivo era fazer ciência nos moldes das ciências naturais e um pré-requisito para isso era deixar de lado análises normativas e/ou marcadamente interpretativas. Não se pretendia descrever e analisar com o intuito de se chegar a um desenho que levasse a um melhor ou pior governo. Naquele momento, a ciência política caminhava a passos largos rumo ao campo ontológico/epistemológico positivista.

O jogo vira em meados da década de 1980, mais especificamente em setembro de 1984, conforme registram as páginas da *American Political Science Review* de número 78. O artigo de James G. March e Johan P. Olsen intitulado *The new institutionalism: organizational factors in political life* (2008) apresentava não só uma crítica rigorosa ao enfoque individualista, mas também propunha uma nova abordagem, conforme sugeria já a partir do título. A repercussão das proposições de March e Olsen pode ser traduzida em números: o texto é o 6º colocado no ranking de artigos mais citados da *American Political Science Review* (SIGELMAN, 2006), com 456 registros.

Para os autores, os pressupostos individualistas eram inerentemente incapazes de enfrentar as questões mais importantes da vida política. A partir de uma crítica às abordagens individualistas, eles sugerem uma reformulação do discurso da ciência política contemporânea, a partir de uma espécie de retomada do que seria parte fundamental da disciplina: as instituições. Esse debate traz, implicitamente, uma tensão entre formação exógena e endógena de preferências. Conforme já destacado, para as abordagens

individualistas, as preferências são exógenas ao processo político e, por isso, modeladas por forças que transcendem a situação de escolha imediata em que o ator se encontra. Já as teorias de raiz institucionalista entendem as preferências individuais como moldadas, em grande medida, pela sua interação com as instituições. Estas não só modelariam de maneira substancial as preferências individuais, como também ofereceriam um sistema de significados partir do qual a vida política e social se desenrola.

Em seu artigo fundacional, March e Olsen (2008) destacam um enfoque individualista marcado pelo contextualismo, reducionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo. Diante dessas características, seria necessário repensar o papel das instituições e sua relativa autonomia. A crítica se dirigia ao foco excessivo no indivíduo, à ênfase na relação custo-benefício da ação individual, à forma como a história era negligenciada e ao pouco ou nenhum espaço dedicado a símbolos, valores e aspectos emotivos do processo político (PETERS, 1999). Baseados nessa crítica, March e Olsen destacaram que já estava em curso na ciência política uma espécie de revisão do velho institucionalismo – era o neoinstitucionalismo.

March e Olsen (2008) propõem uma abordagem que leve em conta tanto a importância do contexto quando as motivações individuais dos atores; que considere que o Estado não somente é influenciado pela sociedade como também a influencia; que admita que a democracia também depende do desenho institucional e não apenas o inverso; que veja as instituições, como as casas legislativas e comissões, como espaços abertos para manifestações individuais, mas também dotadas de regras e normas sob as quais os indivíduos fazem escolhas. Enfim, parte-se da ideia de que haveria uma causalidade recíproca entre agente e estrutura, por meio da qual os indivíduos se mostram capazes de moldar e reformar, em alguma medida, as instituições, ao mesmo tempo em que as instituições moldam, em parte, o comportamento dos indivíduos.

Percebe-se, assim, um movimento em direção, novamente, ao estudo das instituições, sob o argumento de que elas importam, sobretudo, porque elas ou os atores nelas inseridos (i) lidam com o poder e mobilizam recursos; (ii) e porque detêm a capacidade de moldar e constranger comportamentos políticos e tomadas de decisão, bem como a percepção de poder dos atores (BELL, 2002). No entanto, esse retorno às instituições se dá sob influência do

movimento individualista que o precedeu, de modo que não se trata de uma volta ao velho institucionalismo, mas um passo adiante rumo a uma abordagem de síntese agência-estrutura.

2.4 O que há de novo no institucionalismo

O anúncio do que seria um novo institucionalismo foi recebido pelo meio acadêmico com uma certa dose de ceticismo (IMMERGUT, 1998). Basicamente, a crítica girava em torno de questionamentos e desconfianças sobre o que realmente ele trazia de novidade.

O novo institucionalismo não propôs uma definição única a respeito do que seriam as instituições, nem se colocou como uma metodologia ou programa de pesquisa. Despretensiosamente, March e Olsen (2008) o apresentaram como uma série de ideias, as quais deram origem a diversos subtipos de enfoque, a saber: institucionalismo normativo (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008), institucionalismo da escolha racional (SHEPSLE, 2008), institucionalismo histórico (SANDERS, 2008), institucionalismo internacional (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008), institucionalismo construtivista (HAY, 2008), institucionalismo em rede (ANSELL, 2008) e institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2010). Neles, é possível observar características centrais apresentadas por March e Olsen (2008; 2008a), porém com ênfases distintas, o que acabaria por distinguir um subtipo de outro.

Para efeitos da reflexão aqui desenvolvida, adota-se a interpretação segundo a qual seria possível condensar os subtipos neoinstitucionalistas em apenas três: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico (IMMERGUT, 1998; THELEN, 1999; PETERS, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008). Para teóricos do institucionalismo da escolha racional, as instituições refletem o objetivo maximizador de benefícios dos indivíduos; já para os adeptos do institucionalismo sociológico, o indivíduo é, fundamentalmente, um ser social; o institucionalismo histórico, por sua vez, coloca-se entre os dois anteriores, ou seja, vê o indivíduo como um ser social em busca da satisfação dos seus interesses individuais (PETERS, 1999; STEINMO, 2008; PARSONS, 2010).

Embora haja diferenças conceituais entre os neoinstitucionalismos, pode-se afirmar que teóricos dos três ramos concordam quanto ao conceito de instituições: elas seriam regras que

estruturam o comportamento humano. A diferença entre os subtipos estaria na capacidade de influência atribuída à estrutura ou à agência, bem como na interpretação da natureza do processo por meio do qual se estruturam ações e comportamento do ator, a partir da interação agência-estrutura. Apesar dessas distinções, entretanto, os neoinstitucionalismos compartilham algumas características fundamentais, que acabam por conferir uma essência teórica à esse tipo de abordagem (IMMERGUT, 1998). Essa unidade se revela, por exemplo, na crítica ao movimento behaviorista ocorrido entre as décadas de 1950 e 1960. Os neoinstitucionalistas rejeitavam a ideia da observação do comportamento humano como dado básico da análise política. Um fenômeno não seria suficientemente explicado por meio, apenas, desse instrumento. Seria preciso, também, inseri-lo no contexto institucional para se ter acesso a uma explicação mais completa.

Immergut (1998) lista aquelas que seriam as três principais críticas ao behaviorismo. A primeira diz respeito à relação entre preferências e comportamento. Para os behavioristas, as verdadeiras preferências dos indivíduos são reveladas por seu comportamento, uma vez que seria impossível afirmar com precisão o que uma pessoa “realmente” pensa. Por outro lado, os neoinstitucionalistas estariam interessados na distinção entre preferências “reveladas” pelo comportamento e preferências “reais”. Sob certas circunstâncias, em determinada situação, o ator pode fazer uma escolha política que não se alinhe com suas preferências individuais dentre aquelas disponíveis. Dessa forma, a preferência expressa no comportamento não coincidiria, necessariamente, com suas preferências reais.

Os neoinstitucionalistas analisam, então, qual conjunto de interesses teria levado o ator a se decidir pela opção X em vez de Y, sendo ambas igualmente plausíveis. Isto é, interesses são entendidos como objetos que devem ser analisados: “Definições de interesses são entendidos como resultados políticos que devem ser analisados e não como ponto de partida para a ação política tomada como algo dado”: “*Definitions of interests are viewed as political results that must be analyzed and not as starting points for political action to be taken at face value*” (IMMERGUT, 1998, p. 7). Assim, seria possível analisar a suposta discrepância entre potenciais interesses e aqueles que são revelados por meio do comportamento político.

A segunda crítica trata da agregação de preferências. Os três ramos do neoinstitucionalismo rejeitam a possibilidade das preferências agregadas refletirem a preferência da coletividade. Diante da complexidade dos interesses humanos, uma decisão

política não pode se basear na agregação de preferências individuais, embora haja mecanismos que se proponham a isso. Para os neoinstitucionalistas, esses instrumentos de agregação de preferências acabam mais por moldar e restringir as preferências individuais difusas do que permitir sua manifestação de forma eficiente.

O terceiro ponto de unidade destacado por Immergut (1998) é de caráter normativo: comportamento político e decisão coletiva devem ser vistos como instrumentos do processo de tomada de decisão. Nesse sentido, a análise muda de foco. Decisões coletivas não seriam entendidas como uma síntese das preferências coletivas e o interesse individual seria visto como algo subjetivo. Essas questões são discutidas, esmiuçadas e, em maior ou menor medida, reformuladas quando inseridas nos diferentes ramos do neoinstitucionalismo.

São, portanto, três os pontos de partida do neoinstitucionalismo: (i) as preferências expressas não são, necessariamente, as reais preferências; (ii) os métodos de agregação de interesses são suscetíveis a distorções; (iii) a abordagem institucional tende a privilegiar um grupo particular de interesses e, em função disso, necessita de reformulação. Esses pressupostos formariam o que se pode chamar de essência teórica da abordagem – ou *theoretical core* (IMMERGUT, 1998).

Em síntese, pode-se afirmar que a mensagem neoinstitucionalista é clara: na política, há muito mais do que arranjos formais. Partindo desse pressuposto, Lowndes (2002) segue a trilha de Immergut e, em diálogo com as premissas fundantes de March e Olsen, também destaca o que há de novo no institucionalismo. A autora, contudo, vai além e identifica seis mudanças de foco empreendidas pelo neoinstitucionalismo em relação àquelas abordagens que o precederam.

(i) Primeiramente, deixa-se um pouco de lado a abordagem a respeito da organização e caminha-se em direção à ênfase à análise das regras. A observação formal da instituição perde espaço, por exemplo, para estudos sobre processos decisórios, questões orçamentárias ou procedimentos. As regras sob as quais fenômenos desse tipo ocorrem representam informação importante quando da observação do comportamento dos indivíduos inseridos no contexto institucional. São elas que oferecem raios de ação, sob formas de incentivos ou restrições, isto é, a base para eventuais trocas utilitárias entre atores racionais maximizadores de benefícios. March e Olsen (2008a, p. 8) referendam essa lógica:

(...) *institutions are imagined to organize the polity and to have an ordering effect on how authority and power is constituted, exercised, legitimated, controlled, and redistributed. They affect how political actors are enabled or constrained and the governing capacities of a political system* (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 8).

Esse conjunto de regras permeia as organizações. Diante disso, Lowndes apresenta uma importante diferenciação analítica: instituições seriam as regras do jogo; já organizações seriam os *players*, termo que abarca também indivíduos. O comportamento do indivíduo passa a ser melhor compreendido quando relacionado às regras que acabam por incentivar ou restringir suas ações. Nesse sentido, afirmam March e Olsen: “*Rules and repertoires of practices embody historical experience and stabilize norms, expectations, and resources; they provide explanations and justifications for rules and standard ways of doing things*” (MARCH; OLSEN, 1989, 1995 *apud* MARCH; OLSEN, 2008a, p. 8).

(ii) As regras, porém, não se resumem ao desenho ou aos aspectos formais das instituições. Com o neoinstitucionalismo, as instituições informais ganham tanta importância quanto as instituições formais. Essa seria outra mudança de foco característica dessa escola. Ao contrário do que prevê o enfoque institucionalista tradicional, as instituições informais ofereceriam instrumentos capazes de tornar mais compreensíveis não apenas procedimentos formais, mas também o comportamento dos indivíduos. Embora não sempre tão perceptíveis, as regras não escritas podem reforçar, atuar em paralelo ou substituir instituições formais. Nesse sentido, as convenções possuem o potencial de influenciar o processo de construção de preferências individuais e, por conseguinte, as ações do ator.

(iii) Outro ponto destacado por Lowndes é a dinamicidade das instituições, em oposição ao caráter estático predominante em análises institucionalistas tradicionais. As instituições deixam de ser entendidas como *things* e passam a ser analisadas como *processes*. A dinâmica desse processo, todavia, pode ser interpretada de diferentes maneiras. Para os adeptos da vertente escolha racional, as regras institucionais persistem enquanto benéficas aos interesses maximizadores dos indivíduos. Ao perder essa característica, tornam-se passíveis de modificações. Outros definem essa dinamicidade como uma espécie de resposta a eventuais transformações do ambiente no qual as organizações se encontram. As instituições estariam,

nesse sentido, em constante adequação às mudanças do entorno. Há, também, aqueles que, diante da complexidade do processo de interação política entre organizações, consideram extremamente difícil controlar qualquer tentativa de mudança institucional.

(iv) O novo institucionalismo abandona, ainda, o compromisso com a idéia de relacionar valores a “bom governo”. A tentativa de reunir uma série de informações suficientes para modelar instituições cede lugar a uma observação de natureza menos normativa. O desenho, por si só, não necessariamente molda valores, identidades e normas. Nesse sentido, a análise neoinstitucionalista procura identificar os meios pelos quais instituições influenciam valores e, ao mesmo tempo, são influenciadas por eles.

A depender do ramo neoinstitucionalista, entretanto, esse fluxo ocorre com maior ou menor intensidade em um dos sentidos. Para os adeptos da escolha racional, por exemplo, os valores acabam por moldar as instituições. Por outro lado, os institucionalistas sociológicos creditam predominantemente às instituições a capacidade de influenciar valores e, conseqüentemente, o comportamento humano – os institucionalistas históricos, por sua vez, ocupariam um espaço intermediários entre essas duas abordagens (PARSONS, 2010).

(v) Além disso, enquanto os institucionalistas tradicionais se dedicam à descrição e comparação de sistemas de governo em sua totalidade, a escola neoinstitucionalista tende à concepção desagregada de instituição. O foco recai sobre as peças que compõem a vida política e, assim, ganha relevância estudos de sistemas eleitorais, políticas governamentais em áreas específicas da administração pública, processos de tomada de decisão, entre outros subcampos da atividade política. As instituições são analisadas como distintas entre si, embora contribuam para a composição de um conjunto maior – o sistema de governo, por exemplo. Torna-se possível observá-las como elementos dotados de regras e normas específicas, com as quais os atores se relacionam e sob as quais esses mesmos atores interagem, e não como um bloco, um sistema único e indivisível institucionalmente.

A análise em separado permite ao observador um enfoque mais detalhado não só das relações internas de poder de determinado componente da vida política, mas também da forma como essas relações moldam normas e regras e, ao mesmo tempo, são moldadas por elas. Conforme ressalta Lowndes, “*Institutions embody power relations by privileging certain course of action over others and by including certain actors and excluding others*”

(LOWNDES, 2002, p. 100). Em outras palavras, pode-se afirmar que, ao definir regras, as instituições definem, também, relações de poder entre atores. Essa premissa representa importante fonte de informação quando da observação do comportamento político, uma vez que sob diferentes condições os atores tendem a responder de diferentes formas. As relações de poder existentes e o processo por meio do qual elas foram definidas podem ser decisivos na tentativa de se compreender determinado ator em dada situação. Esta é a quinta mudança de foco apontada por Lowndes.

(vi) A sexta e última característica que diferenciaria o “novo” do “velho” diz respeito à relação entre instituições e o ambiente no qual elas se encontram. Ao contrário dos institucionalistas tradicionais – para os quais as instituições seriam objetos independentes do contexto –, os neoinstitucionalistas levam em conta as variáveis tempo e espaço quando das suas análises. Diante de sua capacidade de influenciar politicamente as instituições, esses elementos recebem atenção especial, em graus distintos a depender da corrente neoinstitucionalista à qual a análise esteja vinculada. Entre institucionalistas históricos, por exemplo, há uma tendência maior a priorizá-los como chaves analíticas, sobretudo a variável tempo. Já entre adeptos do institucionalismo da escolha racional, essa inclinação é um tanto mais tímida, porém ainda verificável.

Esse tipo de distinção gradativa, a depender do subtido neoinstitucionalista, será abordado no tópico seguinte, ao se apresentar – em linhas gerais – as principais características dos institucionalismos sociológico, da escolha racional e histórico. Entende-se que, a despeito da distinção entre esses subtipos neoinstitucionalistas, verifica-se um ponto extremamente relevante em comum: a fluidez entre as supostas fronteiras analíticas a dividir agência e estrutura.

2.5 Neoinstitucionalismos e fluidez agência-estrutura

Concomitantemente ao institucionalismo da escolha racional e ao institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico se desenvolveu mais fortemente na sociologia e estendeu sua influência também à ciência política (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1998). Ele está assentado na teoria das organizações, sobretudo como uma crítica à ideia da relação praticamente linear entre preferências e cálculo, central na abordagem da escolha racional (IMMERGUT, 1998).

Para os adeptos do institucionalismo sociológico, mais do que a expressão de um cálculo maximizador, o comportamento humano seria resultado das preferências individuais determinadas por um contexto de símbolos, normas, códigos e convenções socialmente construídos. Como importantes produtores de significados, esses elementos acabariam por guiar a escolha do ator quando inserido num processo de tomada de decisão. Trata-se, portanto, de se levar em conta o papel da cultura como elemento relevante no que diz respeito a valores e normas capazes de moldar o comportamento de membros de determinado grupo: *“People maintain such patterns not because it is just less costly to do so, (...) but because they have difficulty imagining other behaviors, or because they see other behaviors as illegitimate”* (PARSONS, 2010, p. 75-6).

As práticas institucionais presentes nas organizações são interpretadas não apenas como as estratégias mais eficientes para se atingir determinado resultado – como pressupõe a idéia de racionalidade. Sob a perspectiva do institucionalismo sociológico, elas são entendidas, sobretudo, como elementos culturais, cujo impacto pode ser identificado no comportamento dos atores. As ações dos indivíduos seriam a expressão do processo de difusão institucionalizada e de internalização dessas práticas culturais, semelhante aos rituais e cerimônias em sociedades, sejam estas simples ou complexas.

Hall e Taylor (2003) listam aquelas que seriam as três características principais desse ramo, as quais podem ser assim sintetizadas:

- (i) os institucionalistas sociológicos definem instituições de forma mais ampla quando comparados a outras escolas da ciência política, pois o conceito engloba não apenas noções de regras, procedimentos e normas, mas também sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais;
- (ii) esses elementos forneceriam padrões de significação que acabariam por guiar o comportamento humano, de modo que as concepções de cultura e instituições se interpenetram, a ponto de uma ser tomada como sinônimo da outra;
- (iii) as práticas institucionais são adotadas mais em razão da legitimidade social que possuem entre seus adeptos do que pela sua eficácia material. Ou seja, uma

organização pode adotar uma estratégia de ação aparentemente ineficaz para se atingir certo objetivo maximizador de benefício, ao seguir determinado conjunto de normas e conveniências sociais amplamente aceitas pelo grupo.

Mais do que eficiente, o procedimento implementado pela organização deve, antes, ser aceito do ponto de vista moral. Pode-se afirmar, portanto, que há um cálculo custo-benefício a nortear o comportamento, porém este ocorre guiado por valores morais. O simples fato de imaginar determinada estratégia e adotar aquela que se mostra mais viável só é possível porque aquele que faz a escolha se encontra imerso num universo cultural de símbolos, normas e crenças socialmente construído que permite tal decisão. Esses elementos conferem ou não legitimidade a certos arranjos institucionais.

Já o institucionalismo da escolha racional obedece a uma lógica, em grande medida, oposta àquela proposta pelo institucionalismo sociológico (PARSONS, 2010). Sob a perspectiva da teoria da escolha racional, as decisões do ator são analisadas a partir de uma relação de interdependência entre indivíduos racionais (IMMERGUT, 1998). Trata-se, portanto, do estudo da interação estratégica. A ação do ator não é observada como a expressão da sua preferência, mas como a revelação da sua preferência em um contexto de interação estratégica, em que se procura obter a melhor relação custo-benefício.

Nesse sentido, instituições seriam conceituadas como constrangimentos exógenos modeladores das estratégias de interação (SHEPSLE, 2008), ou seja, normas e regras que estruturam o comportamento individual (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008). Esse arranjo institucional, porém, seria resultado da ação instrumental dos indivíduos. Shepsle sintetiza esse direcionamento conceitual da seguinte forma: “(...) *they (institutions) are simply the ways in which the players want to play*” (SHEPSLE, 2008, p. 24). A decisão se dá num contexto específico, no qual determinadas normas regulam o jogo e definem o conjunto viável de opções (*feasible set*) a serem escolhidas pelo ator. Se as regras mudam, a expressão das preferências e o processo de interação também podem ser modificados. Instituições, para institucionalistas da escolha racional, seriam sistemas de regras e incentivos (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

Haveria uma tendência, por parte dos atores, a mudar as regras do jogo, isto é, modificar a configuração das instituições, com o objetivo de aproximá-las das suas preferências reais.

Para os institucionalistas da escolha racional, o comportamento não é guiado por normas e valores; é, pois, uma função de um sistema de regras e incentivos, sob os quais os atores objetivam maximizar seus benefícios. Então, se instituições significam as regras do jogo, a decisão de mudá-las obedece à lógica instrumental. O enfoque se concentra, portanto, nas instituições como mecanismos capazes de constranger e canalizar as preferências e, por conseguinte, o comportamento individual (PETERS, 1999). Verifica-se a evidente presença do pressuposto da maximização do resultado, porém com um diferencial: as instituições seriam aliadas importantes na busca por esse objetivo.

Outra característica, relativa ao processo de formação de preferências e sua relação com a teoria, diferencia o institucionalismo da escolha racional da teoria da escolha racional. Para os teóricos da escolha racional, de maneira geral, os interesses individuais seriam determinados por elementos exógenos às teorias, isto é, seriam resultado apenas do cálculo custo-benefício realizado pelo ator no momento de determinada escolha. Os teóricos do institucionalismo da escolha racional, por outro lado, vão além. Eles dedicam atenção não só à interação entre indivíduos e instituições, mas também às consequências dessa relação agência-estrutura no processo de formação de preferências do ator.

O institucionalismo da escolha racional surge a partir da análise do comportamento político dentro do Congresso dos Estados Unidos, muito em função de um paradoxo instigante. Diante dos postulados da teoria da escolha racional, a formação de maiorias estáveis seria algo pouco provável. Porém, percebia-se notável estabilidade no comportamento dos legisladores norte-americanos quando das votações de leis (HALL; TAYLOR, 2003). Os teóricos da escolha racional passaram, então, a se questionar como essa suposta anomalia poderia ser explicada. No final dos anos 1970, elementos institucionais ofereceram uma resposta:

No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

Estudos nesse campo procuram analisar como as regras do Congresso influenciam o comportamento dos parlamentares e por que foram adotadas. As análises se expandem, ainda,

ao comportamento das coalizões entre países, desenvolvimento das instituições políticas, conflitos étnicos, reformas institucionais da União Europeia, entre outros.

Embora abordem diferentes objetos, essas análises compartilham quatro pontos em comum, os quais acabam por caracterizar o institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003):

- (i) pressupostos comportamentais: atores compartilham preferências e gostos e, no processo de interação estratégica, comportam-se de forma inteiramente utilitária, de modo a maximizar a satisfação de suas preferências;
- (ii) vida política como dilemas de ação coletiva: atores buscam a satisfação de preferências sob o risco de produzir resultados subótimos para a coletividade;
- (iii) interação estratégica determina situações políticas: não são forças históricas impessoais que determinam o comportamento do ator, mas cálculos estratégicos baseados na sua expectativa em relação ao comportamento dos outros atores envolvidos com o processo de interação estratégica, estruturada, por sua vez, pelas instituições;
- (iv) origem das instituições: as instituições são criadas por meio de um acordo voluntário entre os atores interessados em seus benefícios.

Assim como Hall e Taylor (2003), Peters (1999) também relaciona aquelas que seriam características comuns aos teóricos do institucionalismo da escolha racional. No entanto, ele chama atenção para um importante elemento não citado na lista acima, embora seja este merecedor de destaque, sobretudo do ponto de vista teórico. Trata-se da ideia de que as instituições têm início a partir de uma tábula rasa. Isto é, o comportamento dos indivíduos é analisado, unicamente, como uma resposta ao conjunto de regras e incentivos ao qual estão submetidos. Disfunções seriam atribuídas ao desenho que regula o comportamento dos atores inseridos na instituição. Isso ocorrendo, haveria a necessidade de se criar um novo conjunto de regras e incentivos para se produzir novas e diferentes respostas.

Esse entendimento não leva em conta, por exemplo, o papel da história, dos hábitos e costumes desenvolvidos dentro da instituição que, eventualmente, poderiam se refletir numa resposta indesejável por parte dos indivíduos. Ou seja, perde-se de vista valores interiorizados pelos atores como variável importante para se chegar a uma explicação mais ampla do comportamento. A observação se restringe ao desenho institucional e ao seu conjunto de regras e incentivos. Com isso, abre-se espaço à crítica segundo a qual a abordagem institucionalista da escolha racional seria simplista na medida em que recorre a abstrações para construção de modelos explicativos (PETERS, 1999) e, ao mesmo tempo, negligencia a perspectiva histórica, capaz de se mostrar uma variável relevante no processo de compreensão do fenômeno analisado:

Inevitably, institutions advantage some in the short term and disadvantage others, but the long run may be a different story. The same rules and structures may, over longer stretches of time, provide advantages or disadvantages to different interests, indeed even reversing which interests are advantaged or disadvantaged (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p. XIV).

Apesar das críticas, o institucionalismo da escolha racional oferece instrumentos eficientes de análise do comportamento político que não devem ser desprezados. Shepsle (2008) destaca o que considera as duas principais contribuições desse enfoque: benefícios seletivos e empreendedorismo político. A primeira chave explicativa sugere que ganhos pessoais específicos incentivariam o engajamento do indivíduo em causas coletivas: *“The group objective is financed, therefore, as a ‘byproduct’ of bribing individuals to contribute with private compensation”* (SHEPSLE, 2008, p. 31). A lógica do benefício seletivo também compõe a explicação baseada na ideia de liderança política. Embora represente um custo alto (de tempo, energia e de recursos financeiros, por exemplo), a liderança também significa um potencial retorno ao indivíduo que se propôs a assumir tal posição – provavelmente uma recompensa maior se comparada àquela usufruída pela coletividade: *“Leadership, in fact, may be interpreted as giving some agent the authority to wield carrots and sticks – that is, provide selective incentives – to induce contributions to group objectives and thus move the collective onto Pareto surface”* (SHEPSLE, 2008, p. 31). A depender do cenário observado, o empreendedor político pode representar uma chave analítica relevante.

Destaque-se, ainda, a lógica da repetição de jogos interativos (AXELROD, 1984 *apud* SHEPSLE, 2008) como outra contribuição relevante da escolha racional para se explicar problemas de cooperação. Parte-se do princípio de que a interação ocorrida num momento $t1$ pode vir a interferir nas avaliações de *payoffs*, a depender dos termos da negociação, no processo de barganha num momento $t2$. A quantidade de rodadas de negociação acaba por reforçar mecanismos de incentivo ou desestímulo à cooperação. A variável tempo, portanto, importa enquanto chave explicativa, não somente no curto, mas também no médio e longo prazos. Ao não reconhecer esse aspecto, o institucionalismo da escolha racional explicita significativa limitação observacional.

Não por acaso, verifica-se uma flexibilização de certos pressupostos, como as ideias de *snapshot* e de racionalidade instrumental, no sentido de torná-los menos rígido. O desenvolvimento dos conceitos de custo de transação e narrativa analítica seriam resultado dessa tentativa de se conferir maior abrangência ao institucionalismo da escolha racional (SHEPSLE, 2008). Parte-se do princípio de que uma transação econômica é, em sua essência, uma transação política que representa, sempre, algum custo. Essa é a lógica analítica quando se adota os custos de transação como unidade de análise: “*Emphasis is focused on the costliness of searching for transaction partners, drafting agreements, anticipating contingencies of relevance to the agreement, devising enforcing compliance, and dealing with transgressions*” (SHEPSLE, 2008, p. 34).

Com relação à concepção de narrativa analítica, pode-se afirmar que esta se trata da principal ferramenta de diálogo entre o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico: “*What distinguishes this approach from mainstream historical institutionalism is the use of analytical models – a spatial representation, a game form, as optimization set-up – as a framework in which to embed the case*” (SHEPSLE, 2008, p. 34). Narrativas analíticas pressupõem, porém, esse diálogo a partir da teoria da escolha racional. Daí o desenvolvimento de modelos formais e jogos explicativos: “*The theory is actor-centric; in extensive form, games explicitly take sequence into account and highlight its significance outcomes*” (BATES *et al.*, 1998, p. 14). Ou seja, embora se observe um diálogo entre institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico, predomina na estratégia da narrativa analítica aquele enfoque sobre este.

O desenvolvimento de ferramentas teórico-conceituais que se propõem a estabelecer diálogos dessa natureza acaba por demonstrar a fragilidade de certas fronteiras hipotéticas entre abordagens neoinstitucionalistas. O institucionalismo histórico, porque situado entre dois supostos lados opostos (institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional), destaca-se como uma abordagem predisposta a construir pontes analíticas (THELEN; STEINMO, 1998; IMMERGUT, 1998; STEINMO, 2008; KATZNELSON; WEINGAST, 2005; HALL; TAYLOR, 2003). Assim, ressalta Steinmo: “*Historical institutionalism stand between these two views: human being are **both** norm-abiding rule followers and self-interested rational actors*” (2008, p. 126, grifo do autor).

Immergut (1998) destaca três pontos centrais dessa corrente neoinstitucionalista, os quais relacionam limites da racionalidade e observação histórica. O primeiro diz respeito ao interesse naquilo que poderia ser chamado de racionalidades “alternativas”, a partir das quais seria possível interpretar a noção de interesse de indivíduos ou grupos sem, necessariamente, remeter-se à concepção utilitária custo-benefício. A racionalidade instrumental seria muito mais um produto histórico, construído e perpetuado com base em um conjunto de instituições e crenças – o individualismo protestante seria um exemplo disso.

Outro ponto de destaque: a observação institucionalista histórica entende o contexto como elemento dotado de significativo poder causal. A configuração social, econômica e política teriam a capacidade de influenciar o comportamento dos atores. Afinal de contas, os indivíduos aprendem com a história, absorvem e refletem as informações por ela fornecidas. A causalidade possuiria, assim, uma lógica contextual, em função da qual determinadas variáveis podem ser consideradas, em maior ou menor medida, importantes ou não por parte do observador. Essa relevância surge com maior clareza em análises histórico-comparadas.

A terceira ênfase desse ramo neoinstitucionalista destaca as contingências da história. Determinado ator pode apresentar comportamento distinto daquele que se imaginaria como o caminho natural aos seus objetivos. Essa contingência que leva o indivíduo a seguir por caminhos inesperados e que, eventualmente, desafia a lógica é explicada por meio da análise histórica. Há uma ênfase maior ao comportamento irregular do que àquele que apresenta significativa regularidade.

Vale ressaltar, ainda, que teóricos dessa escola não adotam a visão determinista de que as normas ditam o comportamento dos indivíduos ou de que a racionalidade instrumental é regra geral a ser tomada como pressuposto fundamental. Mesmo quando inserido num grupo ou submetido a uma estrutura, o ator possui capacidade não só de distinguir interesses coletivos daqueles que seriam individuais, mas também de identificar eventuais conflitos entre eles. É nesse sentido que Immergut (1998) afirma: instituições – sejam elas regras políticas formais, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica das situações estratégicas – agem como filtros interpretativos. A partir deles, os indivíduos identificam e elegem objetivos e meios para atingi-los.

2.6 Conclusão

Para uma análise do comportamento político, entende-se como imprescindível levar em conta o papel das instituições como resultado da constante interação entre indivíduos e contexto. Estas seriam não somente regras formais capazes de alocar recursos e constranger a ação individual, mas também padrões de conduta implícitos, convenções e práticas informais, com potencial de incentivar ou desestimular continuidades e mudanças, susceptíveis às contingências das variáveis tempo e espaço.

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que uma reflexão ampla sobre instituições enquanto chave analítica passa, necessariamente, pelo debate acerca da possibilidade de diálogo entre os níveis agencial e estrutural. Dessa forma, pode-se assim resumir os argumentos levantados ao longo deste capítulo:

- A busca de poder explicativo não deve se restringir dicotomias simplistas, a exemplo do improdutivo embate entre reducionismo e contextualismo; ou entre individualistas metodológicos e holistas; ou entre *rational actor perspective* e *cultural community*.
- A raiz para a superação dessas fronteiras se encontra no diálogo entre as famílias de paradigmas deterministas e interacionistas (este último, destaque-se, prevê a possibilidade de consequências não intencionais, bastante presente na reflexão neoinstitucionalista), possível, mais especificamente, por meio do paradigma weberiano, já que dotado de elementos pertencentes a ambas as famílias.

- O comportamento intencional dos atores é, em alguma medida, motivado também por elementos que o precedem e, em função disso, devem ser levados em conta quando da observação do fenômeno. Toma-se a ação individual como unidade de análise relevante, porém não se descarta o contexto em que a mesma se desenrola.
- A distinção entre fatores causais situados em nível estrutural e em nível agencial adquire contornos mais nítidos quando da contextualização do desenvolvimento teórico de ferramentas conceituais vinculadas ao chamado velho institucionalismo e a posterior crítica a ele realizada pela teoria da escolha racional. Desse confronto emerge o debate sobre a possibilidade de superação da distância entre os dois níveis, cujo principal resultado é o chamado neoinstitucionalismo.
- Os subtipos neoinstitucionalistas expuseram a fragilidade das fronteiras entre agência e estrutura e modificaram a agenda em termos de reflexão teórica. A dicotomia perdeu força e cedeu lugar a uma discussão acerca de gradação: a depender do neoinstitucionalismo adotado, faz-se opção por um enfoque mais ou menos agencial, mais ou menos estrutural – embora tal escolha nesse âmbito se dê sempre sob o perspectiva de que as instituições importam.
- Caso se opte por um viés predominantemente individualista, caminha-se em direção ao institucionalismo da escolha racional; caso a opção seja por um viés predominantemente estrutural, caminha-se em direção ao institucionalismo sociológico. Nesse contexto, porém, há uma terceira alternativa, a tentar conciliar aspectos agenciais e estruturais: o institucionalismo histórico.

Pelas suas características, o institucionalismo histórico se configura como uma abordagem essencialmente de síntese, segundo a qual verifica-se um movimento complexo de interação mútua entre indivíduo e estrutura, em que se destacam as variáveis tempo e espaço. Parte-se do pressuposto de que o indivíduo é, sim, auto-interessado, porém se encontra inserido num contexto de regras formais e informais que acabam por constranger seu raio de ação.

A reflexão empreendida demonstra que o neoinstitucionalismo – sobretudo o histórico – apresenta elementos teórico-conceituais que o destacam como ferramenta capaz de superar o problema agência-estrutura e, assim, conferir poder explicativo à análise. O próximo capítulo desenvolve detidamente esse argumento.

3 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO SÍNTESE

O institucionalismo histórico (IH) é o foco central deste capítulo. É a partir dele que o debate ontológico e epistemológico (capítulo 1), bem como o problema agência-estrutura (capítulo 2), aproxima-se da realidade empírica analisada nesta pesquisa, a saber: o ambiente regulatório da TV aberta historicamente construído. Ao longo deste tópico, discute-se a possibilidade de, a partir dessa abordagem, estabelecer-se um diálogo entre elementos próprios de enfoques individualistas instrumentais e de abordagens históricas.

Pretende-se encontrar meios pelos quais seja possível compreender como as instituições surgem, mantêm-se ou mudam ao longo do tempo, sem que para isso tenha que se reduzir a análise à dicotomia agência *versus* estrutura (HALL; TAYLOR, 2003), individualistas metodológicos *versus* holistas (LIST; SPIKERMANN, 2013); *rational actor perspective versus cultural community*; ou reducionismo *versus* contextualismo (MARCH; OLSEN, 2008). A intenção não é adotar posições que se imponham como excludentes, pelo contrário. Objetiva-se apontar possibilidades de conciliação e complementaridade (ou suplementaridade) entre abordagens (SCHMIDT, 2011).

Defende-se o institucionalismo histórico como alternativa de síntese, em que diferentes níveis de análise se complementam na tentativa de se compreender o comportamento político de forma ampla, contextualizada no tempo e no espaço. Primeiramente, faz-se uma introdução dos pressupostos relacionados à abordagem institucionalista histórica, de modo a diferenciá-lo dos demais subtipos neoinstitucionalistas.

Em seguida, aborda-se o conjunto de ferramentas teórico-conceituais próprias do IH que se propõem a dar conta de fenômenos de continuidade e mudança institucionais. Por último, destaca-se o entendimento de fenômenos enquanto processos muitas vezes lento, intimamente vinculado ao desenvolvimento da teoria da mudança institucional gradual, também objeto deste texto.

Percebe-se um refinamento conceitual progressivo em termos de formulação de estratégias analíticas capazes de operacionalizar pressupostos institucionalistas históricos. Esse movimento se inicia com as concepções *path dependence* e *critical juncture*, é aperfeiçoado a partir da absorção das ideias de *slow-moving causal process* e, assim, propicia

a elaboração da teoria da mudança institucional gradual. Conclui-se que esta, por sua vez, sintetiza de maneira clara e robusta aspectos centrais do IH.

3.1 Pressupostos

O institucionalismo histórico não é uma teoria ou um método, segundo March e Olsen (2008). Seria mais apropriado considerá-lo uma abordagem que pretende investigar como determinado ator fez certa escolha, bem como analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Ou seja, para se compreender a ação de atores políticos, é necessário observar o desenvolvimento histórico das instituições, com foco nos processos de construção, manutenção e adaptação das mesmas: *“Those who ignore history, as the old adages go, are doomed to repeat it... as farce and tragedy. Reason enough to learn what we can from the history of institutions”* (SANDERS, 2008, p. 52).

Os adeptos do IH entendem instituições como reflexo de uma continuidade, cuja modificação significaria, em tese, alto custo de transação. Some-se a isso a incerteza quanto às consequências de eventuais mudanças institucionais, o que incentivaria líderes à defesa da preservação de ganhos consolidados ou a, deliberadamente, implementar instituições ineficazes. Assim, correriam menos risco de suas criações serem utilizadas contra eles próprios por adversários (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008). Parte-se do pressuposto, portanto, de que instituições possuem a capacidade de criar condições para uma “ineficiência histórica” (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 5).

Sob essa perspectiva, o comportamento seria guiado a partir do incentivo à manutenção e não do estímulo à mudança – daí a concepção de *path dependence* atrelada a esse subtipo neoinstitucionalista quando da análise do comportamento humano: *“(...) institutional development over time is marked by path dependence”* (SANDERS, 2008, p. 39). O *trade-off* entre os de custos de transação e a lógica *path dependence* é ferramentas-chave em explicações desse tipo, bem como o processo de formação de preferências dos atores envolvidos no cenário analisado:

Clearly, in any conception of institutions, the cost of change whether formal or non-formal and whether financial or organizational must be part

of what an institution confers. Equally, the political costs of trying to disturb the status quo are far greater where the struggle involves many actors with diverse preferences rather than only a few with homogeneous preferences. So, any system that makes decision-making difficult tends toward the preservation of existing institutions. But none of this is absolute (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p. XV).

A ênfase atribuída à história e à continuidade parte de um pressuposto epistemológico centrado em tentativas de se compreender a realidade baseadas no institucionalismo histórico: decisões políticas relativas à criação de uma instituição possuiriam a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político (SKOCPOL, 1992; KING, 1995 *apud* PETERS, 1999; PARSONS, 2010). Tal aspecto explicita uma suposta distinção analítica entre o institucionalismo histórico e o institucionalismo da escolha racional: enquanto aquele dedica atenção ao que a literatura classifica como “*long-term viability of institutions and their broad consequences*”, este concentra a análise num momento particular, *short-term*, os chamados *snap shots*. Ou seja, enquanto o institucionalismo histórico está interessado em investigar como ideias, interesses e posicionamentos geram preferências ao longo do tempo, o institucionalismo da escolha racional toma as preferências como algo dado. Nesse sentido, diante da necessidade de se considerar processos de formação de preferências como chaves analíticas relevantes, Sanders afirma: “*There is no reason why the two approaches should be viewed as antithetical, however. They may well be complementary*” (SANDERS, 2008, p. 43).

Dessa forma, institucionalistas históricos estão interessados, em geral, em observar não só o modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos numa perspectiva histórica, contextualizada no tempo e no espaço (THELEN; STEINMO, 1998). Conforme destaca Parsons (2010, p. 72), “*The abstract logic is that early contingent choices create a pattern of relationships (and perhaps some physical location of concrete resources) that feed back unintentionally to alter constraints and incentives for later decisions*”. Parte-se do pressuposto segundo o qual as regras não são neutras, mas produto do conflito político entre aqueles que detêm poder e aqueles que pretendem alcançá-lo (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2006). Se instituições são arranjos formulados por seres humanos, capazes de constranger ações subsequentes, inevitavelmente é preciso questionar: quem as desenhou? A partir de quais interesses? Com o objetivo de constranger quem?

As instituições são capazes de influenciar estratégias, comportamentos e, portanto, processos de formação de preferências (SANDERS, 2008). Sob a ótica do institucionalismo histórico, as preferências dos cidadãos não seriam transmitidas aos seus representantes por meio dos partidos ou grupos de interesse, como imaginam os pluralistas. O processo seria muito mais complexo, estruturado por um imbricado conjunto de relações institucionais. Elas proporcionariam a integração de atores políticos, econômicos e sociais, que agem de forma distinta, a depender do contexto em que se encontram inseridos: *“In sum, the political demands that come to be expressed in politics are not an exact reflection of the preferences of individuals but rather deviate considerably from this potential ‘raw material’ of politics”*. (IMMERGUT, 1998, p. 17). O processo político seria, portanto, influenciado por inúmeros fatores institucionais que refletem não só o conflito de interesses, mas também moldam a decisão que acaba por privilegiar determinado(s) grupo(s) em detrimento de outro(s).

O processo da construção de interesses também é destacado entre institucionalistas históricos (PARSONS, 2010). O alvo da crítica é, sobretudo, interpretações de viés determinista essencialmente estruturalistas ou individualistas. Nas palavras de Immergut: *“Institutions do not determine behavior, they simply provide a context for action that helps us to understand why actors make the choices that they do”* (1998, p. 26). Essas escolhas se refletem no comportamento político do próprio ator, resultado da sua percepção a respeito da representação de interesses conflitantes na dinâmica do processo político.

Adeptos deste subtipo neoinstitucionalista sugerem que, mesmo quando inserido num grupo ou submetido a uma estrutura, o ator possui capacidade não só de distinguir interesses coletivos daqueles que seriam individuais, mas também de identificar eventuais conflitos entre eles. Instituições agiriam como filtros interpretativos, sejam elas regras formais, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica das situações estratégicas. Através desses filtros, os indivíduos enxergam a realidade que se apresenta, identificam objetivos e definem os meios pelos quais pretendem atingi-los.

Political actors organize themselves and act in accordance with rules and practices which are socially constructed, publicly known, anticipated, and accepted. By virtue of these rules and practices, political institutions define basic rights and duties, shape or regulate how advantages, burdens, and life-chances are allocated in society, and create authority to settle issues and resolve conflicts (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 7).

Quando determinado governo adota e implementa certo direcionamento, esses filtros são colocados em prática. Políticas governamentais seriam reflexo disso, uma vez que distribuem poder, facilitam ou dificultam a mobilização de grupos de interesse, privilegiam uns em vez de outros. É com base nesses elementos institucionais que os indivíduos constroem interpretações da realidade e, por conseguinte, definem estratégias de comportamento. Ao se referir ao trabalho dos institucionalistas históricos Thelen e Steinmo, Parsons afirma: “*Their school, they suggest, sees institutions not simply as an external obstacle course but also as a web of rules and norms of authority that reaches into how actors define themselves and what they seek*” (PARSONS, 2010, p. 87). A escolha, por parte do ator, daquela que seria a melhor ação depende diretamente dos filtros disponíveis, já que é através deles que o cenário é visualizado.

Diante da relação entre essa ideia de filtro e ação, entende-se como relevante se abrir um parêntese especificamente para tratar sobre o diálogo entre os enfoques neoinstitucionalistas discursivo e histórico. Como para o institucionalismo discursivo a ênfase analítica recai sobre chaves explicativas de natureza cognitiva, o comportamento do ator não seria um reflexo linear dos seus interesses materiais diante de determinada circunstância concreta, mas consequência da sua percepção marcadamente subjetiva a respeito dos potenciais ganhos materiais resultado da sua ação. Há um destaque para o processo hermenêutico, nesse sentido. Essa ênfase ao que se pode denominar de “filtros cognitivos” (HAY, 2008, p. 65) deu origem a uma nova variedade de neoinstitucionalismo, chamado de institucionalismo construtivista ou institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2011; HAY, 2011).

Schmidt assim conceitua essa variedade:

(...) the newest of the new institutionalisms, discursive institutionalism, considers the discourse in which actors engage in the process of generating, deliberating and/or legitimizing ideas about political action in institutional context according to a ‘logic of communication’.

I use the term ‘discursive institutionalism’ as an umbrella concept for the vast range of works in political science to take account of the substantive content of ideas and the interactive process of discourse that serve to generate those ideas and communicate them to the public (SCHMIDT, 2011, p. 47).

No entanto, para efeitos da reflexão aqui empreendida, considera-se que aspectos relacionados à percepção diante de signos e símbolos capazes de influenciar a ação de determinado ator – sobretudo quanto à mudança institucional, como sugere Schmidt (2011) – é parte do processo de formação de preferências e, por si só, não justificaria a construção de um enfoque específico, ao contrário do que defende Hay (2008; 2011). Entende-se que a investigação do processo comunicacional – por meio do qual ideias, conceitos, crenças e valores constroem e influenciam raios de ação, a ponto de modificar e criar instituições – já estaria contemplada pela abordagem institucionalista histórica.

Em Immergut (1998) isso parece evidente, apesar dela não atribuir a tal processo o nome de institucionalismo discursivo ou construtivista. Embora se reconheça como legítimo o esforço de adeptos desse subtipo neoinstitucionalista no sentido de demarcar fronteiras, esta pesquisa se filia a um posicionamento flexível, mais próximo daquilo desenvolvido por Schmidt (2011), para quem o institucionalismo discursivo pode ser interpretado como uma contribuição transversal, a perpassar todos os subtipos neoinstitucionalistas. Porém, o diálogo de caráter suplementar mais evidente se dá com o institucionalismo histórico.

Fechado este parêntese, pode-se afirmar: a lógica dos filtros – ou filtros cognitivos (HAY, 2008) – influencia os meios e não os fins da ação política (STEINMO, 1993 *apud* IMMERGUT, 1998). A partir dessa observação, o indivíduo racional modela interesses e crenças, identifica oportunidades e constrói estratégias para atingir seus objetivos, de modo a adaptar sua ação às características do contexto institucional em que se vê inserido. Esse comportamento, por parte do componente agencial, dá origem a escolhas e decisões que contribuem para a construção ou reforço institucional, tanto consciente como não intencional (THELEN; STEINMO, 1998). Isso significa que o institucionalismo histórico permite ao observador investigar a relação entre atores políticos não só como objeto, mas também como agente histórico.

Sob o ângulo institucionalista histórico, atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados (THELEN; STEINMO, 1998). Na prática, isso representa um afastamento em relação às premissas deterministas de abordagens estruturais (IMMERGUT, 1998), bem como de pressupostos

instrumentais utilitários do institucionalismo da escolha racional, supostamente aplicáveis universalmente: “(...) *a significant political outcome is best understood as a product of both rule following and interest maximizing*” (STEINMO, 2008, p. 126). É preciso analisar e interpretar empiricamente o contexto em que o indivíduo maximizador se encontra, bem como elementos antecedentes à sua tomada de decisão, sem perder de vista, ainda, a expectativa de valor relacionada à escolha adotada, ou seja, os momentos subsequentes.

Pode-se afirmar que o institucionalismo histórico é, essencialmente, uma abordagem de síntese agência-estrutura. Ela faz referência ao institucionalismo sociológico ao reconhecer que, de fato, o mundo está repleto de instituições socialmente construídas; e, ao mesmo tempo, aproxima-se do institucionalismo da escolha racional ao chamar atenção para as relações internas entre indivíduos, cujas consequências conferem a certos atores maior ou menor poder – tanto para manter tais instituições quanto para criar novas regras. (KATZNELSON; WEINGAST, 2005; STEINMO, 2008; PARSONS, 2010). Steinmo destaca: “*Historical institutionalism stand between these two views: human being are both norm-abiding rule followers and self-interested rational actors*” (STEINMO, 2008, p. 126, grifo do autor). Defende-se, aqui, o argumento segundo o qual esse diálogo proporcionaria ao institucionalismo histórico uma concepção mais ampla das relações entre instituições, interações e comportamento, quando comparado com outros ramos neoinstitucionalistas.

Há, nesse sentido, um movimento observacional que se afasta da dedução em direção à indução (HALL; TAYLOR, 2003). Esse direcionamento pode ser assim resumido: “*The more inductive approach of historical institutionalism reflects a different approach to the study of politics that essentially rejects the idea that political behavior can be analyzed with the same techniques that may be useful in economics*” (THELEN; STEINMO, 1998, p. 12). A análise política interpretativista delimita espaço e se distancia da abordagem economicista. Essa característica também é destacada por Hall e Taylor: “Em geral, teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 219). Os autores, no entanto, não ressaltam determinado ramo neoinstitucionalista em detrimento de outros, pelo contrário. Eles propõem um intenso intercâmbio entre os mesmos, por meio do qual as diferentes escolas do novo institucionalismos podem se completar se utilizadas em conjunto.

Tal diálogo se reflete no reconhecimento, por parte do observador, de que os atores racionais constroem sua percepção da realidade e calculam possíveis comportamentos estratégicos diante de uma lista de alternativa de ações. Estas, por sua vez, são construídas e remodeladas sob constrangimentos de certos elementos culturais, sociais e históricos. As melhores investigações seriam aquelas que mostram como os atores históricos selecionam novas instituições com o objetivo instrumental – conforme pressupõe a escolha racional –, a partir de uma lista de alternativas histórica e socialmente determinadas por mecanismos que o institucionalismo sociológico descreve (HALL; TAYLOR, 2003). Os institucionalistas históricos compartilham desse entendimento por três motivos principais: (i) decisões tomadas anteriormente podem exercer influência em fatos futuros; (ii) decisões do indivíduo seriam reflexo da leitura de três momentos: de escolhas situadas cronologicamente no passado, da experiência presente e das consequências da escolha num momento futuro, uma vez que o indivíduo age estrategicamente (ao mergulhar no contexto histórico no qual os atores estão inseridos, a análise leva em conta tais dimensões, o que torna possível identificar em que medida a variável tempo influenciou a escolha do ator); (iii) expectativas são moldadas também pelo passado (STEINMO, 2008).

Sob essa perspectiva, a criação e a evolução de instituições seriam analisadas não somente em função da expectativa de valor dos atores auto-interessados envolvidos na sua gênese, conforme sugere o institucionalismo da escolha racional, para cujos adeptos as instituições seriam mero reflexo de interesses preexistentes: *“This theory of institutional creation undercut the subsequent causal impact of the institutions, since it blocked the inherently unintended dynamic of path dependence”* (PARSONS, 2010, p. 78). Pressupõe-se que a história e as ideias importam; que as instituições não só moldam as escolhas dos atores, como são por elas moldadas; que nem sempre os indivíduos tomam decisões eficientes ou puramente auto-interessadas.

A abordagem institucionalista histórica propõe, portanto, a superação de barreiras analíticas assentadas no problema agência-estrutura, na medida em que sugere um intercâmbio entre escolha estratégica e regras restritivas de comportamento, sem perder de vista as variáveis tempo e espaço (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). Nesse sentido, a compreensão do processo de formação de preferências do agente é chave analítica imprescindível, uma vez que nela reside, em grande medida, o poder explicativo do comportamento individual, submetido às restrições contextuais. A construção de preferências

precede a escolha por parte do agente. Ela subentende um conjunto de elementos – nos quais estão incluídos interesses, desejos, valores, opiniões e moral –, cuja observação não deve se restringir unicamente a pressões institucionais ou à instrumentalidade racional. Este entendimento normativo proporcionaria à ciência política a possibilidade de formular explicações mais amplas a respeito dos fenômenos analisados: “*The historical institutionalism does not accept that political science must be so narrow*” (2008, p. 136, grifo do autor).

A importância dedicada à história subentende, ainda, uma relação de interdependência entre variáveis, com possibilidade de interferência mútua. Essa ênfase atribuída ao impacto da interação entre variáveis sobre a causalidade seria uma característica que diferencia o institucionalismo histórico de abordagens caracteristicamente positivistas, uma vez que a contingência e a interação entre variáveis interdependentes acabam por fragilizar explicações que se propõem generalizantes. Afinal de contas, ao contrário do que ocorre na física ou na química, o que se encontra no foco do “microscópio” do cientista político são indivíduos, dotados de crenças, submetidos a normas e regras, menos suscetíveis à aplicabilidade de leis gerais. “*Studying history with methods and models derived from physics is like studying poetry with algebra*” (STEINMO, 2008, p. 134). Além disso, as variáveis passíveis de superposição e/ou contaminação mútua também podem estar situadas em níveis de análise distintos, o que para a abordagem institucionalista histórica não representa maior problema³.

Entre adeptos do institucionalismo histórico há, entretanto, variações em termos de lógicas analíticas, dentre as quais se destacam três: *top-down*, *interactive approach* e *bottom-top* (SANDERS, 2008). A opção por uma delas – ou por uma alternativa intermediária – acaba por refletir não só em distinções quanto à ênfase de atribuição de poder causal a determinados fatores, mas também na adoção de ferramentas metodológicas. Em investigações do tipo *focus on the top* o poder agencial da consolidação e/ou da mudança institucionais é atribuído a burocratas de alto escalão, presidentes, juízes, intelectuais ou elites empresariais. Em investigações do tipo *focus on the bottom*, atribui-se poder agencial a coletividades, movimentos sociais, a grupos motivados por ideias, valores, demandas, considerados os instigadores de construção, mudança e destruição institucionais. No caso da terceira variação, denominada *interactive approach*, nenhuma das lógicas anteriores seria

³ Essa possibilidade de superposição e/ou contaminação entre variáveis será novamente destacada adiante, quando da referência à concepção de cadeia causal como alternativa de análise do tipo *long-term processes*.

suficiente, por si só, para dar conta de forma ampla da análise de gênese, desenvolvimento e mudança institucionais. Seria razoável, então, adotar uma postura multifocal, intermediária.

Ao se optar por uma das alternativas, o pesquisador acaba por adotar ferramentas metodológicas específicas – as chamadas “*methodological implications*” (SANDERS, 2008, p. 44). A lógica *focus on the top* implica, por exemplo, análise de documentos, decisões, discursos, declarações, relatos da imprensa sobre fatos e eventos relativos a poucos e específicos atores. Trata-se de direcionar o foco inicial a determinada elite, à qual é atribuída boa parte da responsabilidade por processos de tomada de decisão – ou poder causal. Deve-se fazer isso, porém, sem que se perca de vista a possibilidade de conexão, num segundo momento, com chaves explicativas inseridas em contextos de coletividades, por um motivo simples: pressupõem-se que grupos influenciam ações governamentais e, portanto, dinâmicas institucionais de grupos de pressão “*from below*” são relevantes (SANDERS, 2008, p. 49).

Ao destacar a intersecção *top-down*, o institucionalismo histórico lança luz sobre as dinâmicas da interação entre estado e sociedade: “*Once a new policy and its implementing institutions are in place, group demands and coalitional dynamics are themselves shaped by the making and interpretation of rules by public officials*” (SANDERS, 2008, p. 50). Essa lógica interativa (ou *interactive approach*) favorece a aplicação de análises históricas da política, com ênfase a narrativas, dentre as quais se destacam as ferramentas *process tracing* e narrativa analítica.

Entretanto, independentemente do movimento analítico adotado (se *top-down*; *bottom-top* ou *interactive approach*), o processo de identificação de poder causal no âmbito de uma análise baseada no institucionalismo histórico precisa atender a dois requisitos básicos para que seja considerado válido: (i) é preciso documentar padrões de restrições e/ou incentivos institucionais dos quais se originaram determinada lógica de comportamento, ou seja, é preciso haver evidências de correspondência entre configuração institucional e tomada de decisão; (ii) ao mesmo tempo, é preciso demonstrar que, em algum momento no passado, condições extra-institucionais foram insuficientes para motivar a criação e/ou manutenção de padrões institucionais de ação, isto é, é preciso documentar a contingência, o que remete o observador à lógica *path dependence* (PARSONS, 2010, p. 91). Ao elaborar essa necessidade de se documentar causalidade, Parsons afirma: “*Arguing that a certain set of structural conditions left a certain range of options open, for example, is just the mirror image of*

arguing that structural conditions constrained or propelled people toward a certain course of action” (PARSONS, 2010, p. 91-2).

Entretanto, seria possível perguntar: ao observar regularidades e tentar identificar variáveis dotadas de poder causal ao longo do tempo e espaço, os institucionalistas históricos não trazem, nas entrelinhas das suas análises, algum grau de pretensão preditiva, resultado do caráter indutivo de suas explicações? A resposta é sim. Porém, diante da contingência da história e do papel desempenhado por variáveis interdependentes, essa predição é entendida, estritamente, como aproximação. A concepção positivista de predição científica, herdada das ciências naturais, é considerada ontologicamente incoerente num contexto de observação institucionalista histórica.

3.2 Continuidade e mudança

A análise neoinstitucionalista está centrada na investigação das dinâmicas da gênese, mudança e continuidade institucionais. Regras, rotinas, normas e identidades são gestadas não só como consequência de contingência histórica, mas também a partir de ações estratégicas individuais. Ao mesmo tempo, são interpretadas tanto como instrumentos de estabilidade, quanto de transformação. Nesse sentido, atribui-se relevância explicativa a elementos de natureza endógena e exógena, capazes de incentivar continuidade e, ao mesmo tempo, desestimular mudanças; ou o inverso.

A chave analítica para se entender as dinâmicas de gênese, mudança ou continuidade institucionais reside na investigação do papel das instituições nos processos de mudança. Conforme ressaltam March e Olsen (2008a), regras e normas mudam ao longo do tempo diante da experiência histórica. Entretanto, mudanças não ocorrem de maneira instantânea, como uma resposta ótima ao contexto em que estão inseridas. A variável tempo desempenha papel fundamental nesse tipo de explicação:

The matching of institutions, behaviors, and contexts takes time and has multiple, path-dependent equilibria. Adaptation is less automatic, less continuous, and less precise than assumed by standard equilibrium models and it does not necessarily improve efficiency and survival (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 11).

Com o intuito de sintetizar aqueles que seriam os principais modelos de processo de mudança institucional presentes na literatura contemporânea, recorre-se aqui a March e Olsen (2008a). Seriam eles: (i) *process of single-actor design*, no qual um ator individualmente – ou uma coletividade que age de maneira individualizada – desenvolve desenhos institucionais pelos quais pretende atingir objetivos definidos; (ii) *process of conflict design*, no qual múltiplos atores com objetivos específicos e conflitantes criam mecanismos que acabam por refletir relações de barganha e de poder; (iii) *process of learning*, no qual o desenho institucional é resultado da experiência e/ou do *feedback* de outros atores; (iv) *process of competitive selection*, no qual regras e outros elementos institucionais competem por sua sobrevivência ao longo do tempo.

A ênfase ao entendimento de fenômenos enquanto processos reflete, sobretudo, a relevância da história enquanto variável a ser necessariamente levada em conta em observações de continuidade ou mudança institucionais. Percebe-se, porém, um destaque maior ou menor a aspectos contextuais ou a elementos individuais: se nos modelos *process of single-actor design* e *process of conflict design* prioriza-se uma perspectiva centrada no comportamento estratégico do agente, nos modelos *process of learning* e *process of competitive selection* evidencia-se o aspecto histórico. Todavia, independentemente da ênfase a um ou a outro aspecto, nesse tipo de investigação, apontam March e Olsen (2008a), verifica-se uma considerável robustez em termos de resistência por parte das instituições a transformações. Ou seja, haveria uma tendência à continuidade, mesmo diante de inovações de ordem social, econômica, cultural e tecnológica.

Dois elementos, porém, merecem atenção especial porque potenciais catalizadores de mudança institucional: “*In democracies **political debate and competition** has been assigned importance as sources of change. Yet, institutions seem sometimes to **encourage** and sometimes to **obstruct** reflection, criticism, and opposition*” (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 11, grifo nosso). A mudança institucional dependeria de fatores endógenos ou exógenos, embora a visão predominante em abordagens institucionais credite a momentos críticos (*critical juncture*) a capacidade de efetivar transformações significativas.

Momentos críticos podem ser definidos da seguinte forma: “*periods of upheaval, when previous pattern of action are disrupted and options appear fairly open. Peoples’ choices at*

these critical juncture (...) may select one path from a wide range of possibilities” (PARSONS, 2010, p. 74). Estas mudanças poderiam ser classificadas como radicais, resultado de uma falência das instituições sobre as quais se sustentava o estado de coisas vigente até então. Sob essa perspectiva, a continuidade prevista pela lógica do *path dependence* seria subvertida unicamente por elementos exógenos e teria início um novo legado, cuja tendência também seria a continuidade e reprodução até a ocorrência de um novo momento crítico.

O momento crítico pode ser interpretado, também, como uma das fases da lógica *path dependence*:

In theory, path dependency involves three phases: the first is the critical juncture in which ‘prior events’ or ‘initial conditions’ trigger a move toward a particular path; the second is the period of reproduction, i.e., the period in which positive feedback mechanisms reinforce the movement along the path; and, finally, the path comes to an end when new events dislodge the long-lasting equilibrium (HONG, 2013, p. 313).

No entanto, interpretar mudança e continuidade institucionais unicamente a partir de momentos críticos externos e consequente *path dependence* significa negligenciar chaves explicativas relevantes próprias das dinâmicas intrainstitucionais, capazes de induzir endogenamente transformações significativas. “*Usually, there is an internal aspiration level pressure for change caused by enduring gaps between institutional ideals and institutional practices*” (BRODERICK, 1970 *apud* MARCH; OLSEN, 2008a, p. 12).

Some-se a isso fatores de ordem interinstitucional, uma vez que instituições se encontram rodeadas de outras instituições, organizadas em estruturas distintas e guiadas por diferentes lógicas e princípios: “*Therefore, we have to go beyond a focus on how a specific institution affects change and attend to **how the dynamics of change can be understood** in terms of organization, interaction, and collisions among competing institutional structures, norms, rules, identities, and practices*” (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 14, grifo nosso).

Nesse sentido, para efeitos da reflexão aqui desenvolvida, para melhor compreensão de determinado fenômeno, este deve ser entendido enquanto processo, a partir de uma perspectiva histórica, em que a interação entre agência e estrutura desempenha papel

explicativo relevante. A interpretação de processos de continuidade e/ou mudança institucionais, portanto, deve ocorrer a partir de uma lógica analítica multinível, cujo foco deve ser a compreensão da dinâmica das mudanças e/ou da continuidade.

Ao mesmo tempo, ao se relativizar o potencial explicativo da ocorrência de momentos críticos quando da análise de mudanças institucionais, abre-se espaço para a possibilidade de mudanças incrementais resultarem em transformações institucionais de impacto. Em outras palavras, mudanças graduais podem ser tão significativas, numa perspectiva histórica, quanto uma transformação abrupta, fruto de choques exógenos. Entretanto, a existência de modelos consolidados na literatura (*path dependence* e *critical juncture*) induziriam o pesquisador a enquadrar o objeto em análise nas ideias de continuidade ou de mudança radical.

Esse comportamento por parte do investigador teria uma raiz de natureza ontológica, assentada no positivismo: em busca de explicações objetivas, dedica-se demasiada atenção a elementos imediatistas. Com isso, corre-se o risco de se perder de vista determinados padrões de mudança institucional discreta, ocorridas num intervalo de tempo mais longo se comparado a transformações abruptas: “*There are important things that we do not see at all, and what we do see we often misunderstand*” (PIERSON, 2004, p. 79). Trata-se daquilo que Pierson classificou como *slow-moving causal process* (PIERSON, 2004).

Seriam três as possibilidades de *slow-moving causal process* listadas por Pierson (2004). A primeira, classificada como *cumulative causes*, também chamada de incremental, prevê um processo de mudança significativa, ocorrida de modo contínuo e gradual, porém a passos lentos. A adoção dessa alternativa por parte do pesquisador implica, logicamente, em pressupostos epistemológicos, uma vez que destaca a história como variável considerada relevante: “*An analyst investigating a short time frame is likely to treat these incremental or cumulative variables as essentially fixed. (...) Thus it is crucial that analysts consider theoretical frames that draw attention to the potential impact of cumulative causes*” (PIERSON, 2004, p. 83). Não por acaso, ocupa posição de destaque nesta reflexão o institucionalismo histórico, entendido como um enquadramento teórico passível de tal aplicação.

A segunda, classificada como *threshold effects*, sugere a possibilidade de processos cumulativos não darem origem a mudanças significativas, mas prepararem as pré-condições

necessárias para uma mudança de impacto. Esta seria iniciada a partir do momento em que se ultrapassa o limite de sustentação do estado atual das coisas:

These tendencies toward persistence imply that pressures will often build up for some time without generating immediate effects. When some critical level is reached, however, actors may reassess their options or expectations about others' likely actions, leading to relatively rapid change (PIERSON, 2004, p. 85).

Ou seja, há um período em que, a passos lentos, as condições sociais, econômicas e políticas interconectadas (*slow-moving factors*) propiciam uma mudança drástica (*rapidly unfolding outcome*).

A terceira e última possibilidade listada por Pierson (2004) questiona a ideia segundo a qual x causa y , com base no princípio da existência de *causal chains*. Isto é, entre x e y , haveria uma sequência de elementos/eventos (*sequence of key developments*), passíveis de identificação ao longo do tempo, nos moldes do que poderia ser considerado – embora o autor não utilize esses termos – como variáveis intervenientes. A cadeia seria formada, hipoteticamente, pelos eventos sequenciais x , a , b , c , aos quais seria possível atribuir poder causal, cujo resultado seria justamente y . O argumento pode ser ilustrado pelo seguinte esquema:

$$[x(t_1) + a(t_2) + b(t_3) + c(t_4)] = y(t_5)$$

Sua lógica nos remete à possibilidade – já destacada em parágrafos anteriores – de contaminação entre variáveis ao longo do tempo, situadas em diferentes níveis de análise.

Causal chain argument are typically utilized when key institutional, policy or organizational outcomes lie some distance in time from initial points of crucial political choice. They are often especially promising in contexts where political actions have multiple consequences, and major long-term outcomes are by-products rather than the principal focus of intended actions (PIERSON, 2004, p. 88, grifo do autor).

O conceito de *slow-moving* pode ser aplicado não somente aos fatores condicionantes de mudança institucional, por isso chamados *slow-moving factors*, mas também às suas consequências. Estas, porque evidenciadas num espaço de tempo longo, seriam denominadas *slow-moving outcomes*. “*Slow-moving outcomes are ones with long time horizons – that is, processes where meaningful change in the dependent variable occurs only over the long run. Many outcomes of great interests to social scientists take a long time to unfold*” (PIERSON, 2004, p. 90).

Verifica-se, novamente, a defesa de uma lógica processual, por meio da qual se leva em conta a perspectiva histórica e o desencadeamento sequencial de eventos dotados de poder causal. Desprezar esses aspectos seria abrir mão de chaves analíticas relevantes para a compreensão de determinados fenômenos.

3.3 Teoria da mudança institucional gradual

Conceitos assentados na ideia geral de *slow-moving causal process* representam os pilares da teoria da mudança institucional gradual desenvolvida por Mahoney e Thelen (2010).

O propósito dos autores é explicar mudança institucional, com foco sobre transformações menos abruptas se comparadas às mudanças fruto de *critical junctures*, porém não menos substantivas em termos de consequências. Com isso, a teoria se propõem a suprir o que seria uma lacuna entre explicações baseadas na lógica *path dependence* e na concepção de *critical juncture*. Em outras palavras, a evolução gradual das instituições ainda careceria de uma ferramenta analítica apropriada:

Constitutions, systems of social provision, and property rights arrangements not only emerge and break down; they also evolve and shift in more subtle ways across time. (...) Gradual changes can be of great significance in their own right; and gradually unfolding changes may be hugely consequential as causes of other outcomes (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 2-3).

Ao disponibilizar uma ferramenta alternativa às lógicas *path dependence* e *critical juncture*, a teoria da mudança institucional amplia e refina o instrumental interpretativo do institucionalismo histórico. Sob essa perspectiva, mudança e continuidade estão imbricadas e variam em função de tensões resultado da correlação de forças entre atores. Gênese, continuidade e mudança não seriam fenômenos automáticos ou que se auto perpetuam a partir de ciclos de reforço. Melhor seria entendê-los como componentes de dinâmicas de durabilidade ou de contestação institucionais expostas a vulnerabilidades, as quais seriam fruto não só da ação instrumental de atores, mas também de eventuais consequências não intencionais.

Em outras palavras, comportamentos de incentivo à durabilidade de determinada instituição requerem recorrente estímulo, sob risco de se reverterem em movimento de mudança, num cenário constante de ambiguidade latente. As regras, por conta da sua natureza distributiva em termos de alocação de recursos – que se refletem em poder –, desempenhariam papel de destaque num contexto de tensão e disputa por continuidade ou por mudança:

Any given set of rules or expectations – formal or informal – that patterns action will have unequal implications for resource allocation, and clearly many formal institutions are specifically intended to distribute resources to particular kinds of actors and not to others. This is true for precisely those institutions that mobilize significant and highly valued resources (e.g., most political and political-economic institutions) (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8).

Depreende-se daí que em casos de gênese, manutenção ou mudança institucionais, é possível se observar vencedores e perdedores, em maior ou medida, a partir da investigação de processos distributivos. É o que se pode chamar de abordagem distributiva, segundo a qual diferenças em termos de fontes e alocação de recursos operam mecanismos de incentivo ou desestímulo específicos sobre os atores quanto à motivação para criação, continuidade ou transformação.

Pode-se erigir barreiras, consolidá-las ou derrubá-las. A disputa por recursos ocorreria, portanto, em função de uma dessas três possibilidades. Não por acaso, desenhos institucionais

acabam por refletir preferências daquele ator ou grupo dotado de maior poder num cenário de conflito: “*In some cases, the power of one group (or coalition) relative to another may be so great that dominant actors are able to design institutions that closely correspond to their well-defined institutional preferences*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8). Ressalte-se, conforme já destacado, que esse não seria um processo automático e linear, mas exposto a mutabilidades e consequências não intencionais.

Assim, a interpretação desse tipo de disputa institucional não seria tão simples como dividir o cenário entre vencedores e perdedores, conforme destacam os autores. Seria preciso estabelecer novas classificações: “*New categories that go beyond this simple dichotomy must be created to depict and analyze the actors, coalitional patterns, and political conflicts that drive the politics of institutional change*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Sob a perspectiva da abordagem distributiva, Mahoney e Thelen (2010) oferecem uma tipologia formada por quatro modelos explicativos, nos quais seria possível enquadrar mudanças institucionais. O primeiro deles, chamado *displacement*, aplica-se a momentos em que regras novas são implantadas, de forma abrupta ou não, em substituição às antigas por meio de movimento liderado, normalmente, por atores considerados “perdedores” no cenário institucional suplantado mas que, com as novas regras, passam a ser beneficiados.

O desenvolvimento de instituições orientadas pelo mercado (*market-oriented institutions*) é citado pelos autores como exemplo de confronto entre novos e velhos arranjos: “*As more and more actors defect to the market institutions, they may erode and slowly overtake the previous state-controlled arrangements*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16). Observa-se uma semelhança entre essa concepção e a ideia de *threshold effects* (PIERSON, 2004).

O segundo, denominado *layering*, aplica-se a momentos em que novas regras são adicionadas àquelas já existentes e, assim, modificam a lógica reprodutiva pela qual as instituições originais estruturavam o comportamento dos atores: “*Processes of layering often take place when institutional challengers lack the capacity to actually change the original rules or, as in displacement, to set up an explicit alternative institution or system*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17).

Nesse sentido, defensores do *status quo* estariam aptos a mantê-lo, mas não a impedir pequenas modificações que, de maneira cumulativa, podem vir a favorecer grandes transformações ao longo do tempo. Haveria, assim, uma similaridade entre o modelo *layering* e a possibilidade de análise *cumulative causes*, aplicada a *slow-moving causal processes* (PIERSON, 2004).

O terceiro modelo, chamado *drift*, ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, embora se verifique um ambiente de mudanças das condições externas. Nesses casos, diante de uma pressão exógena, a inércia institucional não isentaria o sistema de transformações – pelo contrário. A não ação possuiria um potencial inato de alterar substantivamente o cenário: “*When actors choose do not to respond to such enviromental changes, their very inaction can cause change in the impact of the institution*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17).

O quarto e último modelo, denominado *conversion*, dá-se quando as regras permanecem formalmente as mesmas, porém são interpretadas e implementadas de novas formas. Tal interpretação por parte dos atores seria reflexo de um comportamento estratégico, no sentido de explorar as ambiguidades das instituições: “*Through redeployment, they convert the institution to new goals, functions, or purposes*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17-18). Ou seja, diante da incapacidade de destruir uma instituição, os atores fazem a opção de redirecioná-la, de modo a torná-la mais benéfica aos seus interesses.

As diferentes formas de mudanças institucionais (*displacement*, *layering*, *drift* e *conversion*) estariam associadas, portanto, à relação entre os atores e o oferecimento de oportunidades de manter ou modificar as regras. Nesse contexto, ganha relevância como chave analítica o conceito de pontos de veto (TSEBELIS, 2002 *apud* MAHONEY; THELEN, 2010). Ele é uma das dimensões explicativas fundamentais para se interpretar mudanças institucionais graduais, ao lado do grau de abertura a diferentes interpretações a que as regras são suscetíveis.

A chance de veto encontra-se presente em cenários nos quais há atores defensores do *status quo* dotados de meios formais e/ou informais capazes de bloquear movimentos de agentes da mudança. Em contextos políticos caracterizados por fraca possibilidades de veto, seria mais provável o desenrolar de processos de mudança dos tipos *displacement* ou

conversion; por outro lado, em contextos políticos caracterizados por forte possibilidades de veto, seria mais provável o desencadeamento de processos de mudança dos tipos *layering* ou *drift*.

Diferenças em termos de abertura a distintas interpretações também podem favorecer ou não determinado tipo de mudança institucional. Quando há pouca abertura para interpretação acerca das normas relacionadas ao funcionamento institucional por parte dos atores inseridos no cenário, maior a probabilidade de uma mudança dos tipos *displacement* ou *layering*; por outro lado, em casos de ampla abertura para interpretação, maior probabilidade de uma mudança dos tipos *conversion* ou *drift*.

Essas associações podem ser visualizadas por meio da matriz abaixo:

TABELA 1: condições contextuais e institucionais de mudança institucional.

		Características das instituições	
		Pouca abertura para interpretação/reforço	Grande abertura para interpretação/reforço
Características do contexto político	Forte possibilidade de veto	<i>Layering</i>	<i>Drift</i>
	Fraca possibilidade de veto	<i>Displacement</i>	<i>Conversion</i>

FONTE: Mahoney e Thelen, 2010.

Mahoney e Thelen (2010) também apresentam uma tipologia para classificação dos atores por trás das mudanças graduais. Trata-se de uma ferramenta que, aliada à reflexão sobre contexto, viabiliza a conexão entre agência e estrutura, ao mesmo tempo em que contribui para tornar mais claro o poder causal atribuído aos indivíduos.

A tipologia sugerida se propõe a ir além da dicotomia entre perdedores e vencedores, uma vez que perdedores em uma arena podem ser vencedores em outras – e vice-versa. Além disso, estabelece uma distinção entre comportamentos de curto prazo e estratégias de longo prazo, bem como entre mudanças resultado de motivações e mudanças resultado de consequências não intencionais.

Nesse sentido, haveria quatro tipos de agentes de mudança: *insurrectionaries*, *ymbionts*, (*parasitic* ou *mutualistic*), *subversives* e *opportunists*. Diferentes tipos de agentes, de acordo com os autores, surgem em diferentes contextos institucionais. Dessa forma, cada modelo de agente de mudança está associado com uma estratégia específica.

Agentes de mudança do tipo *insurrectionaries* buscam – ativamente, de modo consciente e visível – a eliminação das instituições e regras em vigor, num movimento de rejeição ao *status quo*. Esse modelo está intimamente relacionado a mudanças do tipo *displacement*, uma vez que a substituição de regras seria o objetivo desse agente, de preferência num curto espaço de tempo.

Os agentes do tipo *subversives* também buscam a substituição institucional, porém atuam de maneira distinta se comparado aos do tipo *insurrectionaries*. Seu comportamento se caracteriza por uma duplicidade estratégica fundamental: encontra-se inserido no sistema e trabalha pela reprodução das regras, e, ao mesmo tempo, esforça-se em alimentar mudanças institucionais. Faz isso, porém, de maneira discreta, a espera do momento que favoreça uma atuação opositora mais contundente às regras em vigor. Nesse sentido, *subversives* estariam associados a padrões do tipo *layering*.

Já os chamados *ymbionts* podem ser classificados em dois subtipos. O subtipo *ymbionts parasitic* explora as regras com o objetivo de aferir ganhos pessoais, adaptando-as a novas práticas, mesmo que isso contrarie o propósito formal da instituição ou que represente sua ineficiência ou falência. Ele se encontra associado a mudanças do tipo *drift*. O subtipo *ymbionts mutualistic* possui comportamento semelhante, com uma diferença central: sua atuação não compromete a sobrevivência ou a eficiência da instituição, pelo contrário.

Em vez de tirar proveito das regras em benefício próprio, os agentes do tipo *mutualistic* as exploram e as adaptam, de modo a tornar as instituições mais robustas. Estariam, assim, a serviço da manutenção das mesmas, e não da mudança. Nos dois subtipos, porém, o desenho do arranjo institucional não é atribuído aos agentes – eles se inserem num cenário já construído previamente.

Aqueles agentes de mudança classificados como *opportunists* são marcados por um comportamento ambíguo, resultado de um cálculo estratégico de custo-benefício. Sua

preferência pela manutenção ou mudança institucionais varia em função do custo resultado das alternativas de comportamento. A escolhida será aquela que atenda a seus interesses e seja, ao mesmo tempo, a menos custosa. Sua inércia é normalmente interpretada como um comportamento de apoio às instituições vigentes quando, provavelmente, é resultado da sua ação estratégica. A partir do momento em que a mudança se torna mais proveitosa em relação às suas preferências, agentes do tipo *opportunists* tendem a se adaptar ao novo contexto, o que os associa ao padrão de mudança *conversion*.

Mahoney e Thelen assim sintetizam a proposta de classificação:

Insurrectionaries seek rapid displacement but will settle for gradual displacement. Symbionts seek to preserve the formal institutional status quo, but their parasitic variety carries out actions that cause institutional drift. Subversives seek displacement but often work in the short run on behalf of layering. Opportunists adopt a wait-and-see approach while pursuing conversion when it suits their interests (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 27).

À tabela anterior (Tabela 1), antes formada apenas pelos padrões de mudança, os autores acrescentam a tipologia em termos de comportamento de agentes. A ilustração completa pode ser assim visualizada (Tabela 2):

TABELA 2: condições contextuais e institucionais de mudança institucional, relacionados aos modelos de agentes de mudança.

		Características das instituições	
		Pouca abertura para interpretação/reforço	Grande abertura para interpretação/reforço
Características do contexto político	Forte possibilidade de veto	<i>Subversives (layering)</i>	<i>Parasitic symbionts (drift)</i>
	Fraca possibilidade de veto	<i>Insurrectionaries (displacement)</i>	<i>Opportunists (conversion)</i>

FONTE: Mahoney e Thelen, 2010.

3.4 Conclusão

O instrumental aqui reunido sugere um refinamento conceitual gradativo. Esse movimento se inicia com as formulações das lógicas *path dependence* e *critical juncture*, absorve os modelos de processo de mudança institucional, bem como a ideia de padrões do tipo *slow-moving causal process*, e, então, deságua na teoria da mudança institucional gradual.

Dotada de um grau relevante de sofisticação argumentativa, a teoria parece sintetizar de maneira simples o arcabouço que antecedeu seu desenvolvimento. Suas classificações – não só em relação ao contexto, mas também relativas aos agentes –, oferecem um robusto conjunto de ferramentas que permite ao investigador operacionalizar os pressupostos do institucionalismo histórico.

4 ANÁLISE SEQUENCIAL DE PARES

Nos capítulos anteriores, foram explicitadas as escolhas ontológicas, epistemológicas e teóricas as quais acabaram por nortear o desenho desta pesquisa em função do problema colocado. O caminho percorrido até aqui pressupõe a adoção de ferramentas que permitam a conexão entre o debate conceitual abstrato das estratégias de análise e a realidade empírica do ambiente regulatório da TV aberta, bem como sua relação com a discussão sobre qualidade da democracia. Por isso, neste capítulo, o foco são as técnicas de análise e coleta de dados utilizadas, cuja discussão se encontra inserida no contexto mais amplo aqui abordado: o debate metodológico.

O debate a respeito das distinções entre pesquisa quantitativa e qualitativa concernentes à construção do conhecimento científico não se restringe à adoção de técnicas de levantamento de dados. Ele envolve uma série de questões extremamente complexas, em que se baseiam suas respectivas lógicas de observação e/ou interpretação da realidade⁴. Não se tem a intenção de desenvolver neste espaço revisão teórica acerca desses aspectos. Aos fins a que se propõe este capítulo, destacamos como suficiente a citação abaixo, segundo a qual pode-se afirmar que uma pesquisa situada no campo das análises qualitativas se caracteriza:

a) por sua flexibilidade de adaptação durante seu desenvolvimento, inclusive no que se refere à construção progressiva do próprio objeto de investigação; b) por sua capacidade de se ocupar de objetos complexos, como as instituições sociais, os grupos estáveis, ou ainda, de objetos ocultos, furtivos, difíceis de apreender ou perdidos no passado; c) por sua capacidade de englobar dados heterogêneos, ou, como sugeriram Denzin e Lincoln (1994: 2), de combinar diferentes técnicas de coleta de dados; d) por sua capacidade de descrever em profundidade vários aspectos importantes da vida social concernentemente à cultura e à experiência vivida, justamente devido à sua capacidade de permitir ao pesquisador dar conta (de um modo ou de outro) do ponto de vista do interior, ou de baixo; e) finalmente, por sua abertura para o mundo empírico, a qual se expressa, geralmente, por uma valorização da exploração indutiva do campo de observação, bem como por sua abertura para a descoberta de ‘fatos inconvenientes’ (Weber), ou de ‘casos negativos’. Ela tende a valorizar a criatividade e a solução de problemas teóricos propostos pelos fatos inconvenientes (PIRES, 2010, p. 90-1).

⁴ c.f. Della Porta e Keating, 2008; Steinmo, 2008; Green e Shapiro, 2004; Kuhn, 2007; Marsh e Furlong, 2002; Popper, 2007; Marsh e Stocker, 2002; Rhodes, Binder e Rockman, 2008; Shapiro, Smith e Masoud, 2004; Alami, Desjeux e Garabuau-Moussaoui, 2009; Poupart, 2010; Goertz e Mahoney, 2012; Dilthey, 2010.

O debate sobre o emprego de procedimentos de análise em pesquisa qualitativa, entretanto, tende a ocorrer de maneira implícita e não sistemática se comparado àquelas investigações de viés quantitativo (GOERTZ; MAHONEY, 2012). A essa característica se deve boa parte das controvérsias em torno da aplicabilidade de seus métodos e técnicas. Este capítulo pretende, porém, contradizer tal constatação. O esforço empreendido tem como objetivo oferecer uma resposta à seguinte pergunta: quais ferramentas metodológicas tornam possível a interpretação/compreensão da realidade à luz do institucionalismo histórico?

Propõe-se uma reflexão sobre os meios pelos quais pressupostos institucionalistas históricos – refinados pela teoria da mudança institucional gradual – podem ser operacionalizados quando da observação empírica de determinado evento. Procura-se fazer isso a partir da ideia de pluralismo metodológico (TARROW, 2010), ou seja, a partir do esforço de se combinar diferentes ferramentas analíticas com o objetivo de se compreender em profundidade como mecanismos causais se relacionam e operam sobre a realidade observada. Nessa caixa de ferramentas estão inseridas, predominantemente, questões relacionadas à lógica *causal-process observation* (CPO), ou observação do processo causal (OPC), especialmente às ideias de condições suficientes e necessárias, ponto central do método qualitativo (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

A lógica OPC acaba servindo de linha condutora para se abordar as estratégias metodológicas *method of sequence elaboration* (método sequencial), *process tracing* (análise do processo) e *paired comparison* (comparação de pares). As três estratégias são trabalhadas sob a perspectiva de estudo de caso, assim conceituado: “*the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events*” (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 39). Por meio do estudo de caso, segundo George e Bennett (2005), é possível observar detidamente variáveis qualitativas, ações individuais, processos de tomada de decisão, contextos sociais e históricos e *path dependencies*.

Vale a ressalva, porém, de que estudo de caso não se trata, necessariamente, de um desenho de pesquisa em que se verifica uma única observação ($n = 1$). Conforme argumenta Gerring (2007), um mesmo caso pode ser formado por uma série de observações. Essa característica se torna evidente quando o investigador social desenvolve a observação numa

perspectiva histórica, construída de maneira diacrônica, isto é, quando se trata de um caso com várias observações distribuídas numa determinado recorte temporal. Um estudo de caso pode ser desenhado, por exemplo, a partir de uma amostra de dois casos, compostos por séries de observações em momentos distintos. Quando isso ocorre, verifica-se uma investigação do tipo comparação de pares (GERRING, 2007; TARROW, 2010).

Dessa forma, esta reflexão propõe um caminho possível de operacionalização de pressupostos institucionalistas históricos à luz da teoria da mudança institucional gradual. Ele é trilhado por meio da combinação das ferramentas de análise sequencial, análise processual e comparação de pares e resulta no desenho metodológico que denominamos análise sequencial de pares. Entende-se que, assim, há coerência entre ontologia, epistemologia e metodologia quanto ao desenho de pesquisa.

4.1 Método de análise sequencial

Para efeitos da reflexão aqui desenvolvida, entende-se o método histórico comparado como ferramenta útil à operacionalização de pressupostos institucionalistas históricos. Entretanto, ressalve-se: uma investigação institucionalista histórica utiliza, inevitavelmente, ferramentas previstas pelo método histórico comparado, ao passo que uma pesquisa assentada no método histórico comparado não necessariamente se fundamenta em pressupostos institucionalistas históricos. Dessa forma, considera-se relevante pontuar aspectos-chave referentes à relação entre essas abordagens.

Mahoney e Rueschemeyer (2008) sugerem que quanto maior a ênfase dada à identificação de causas e mecanismos causais (cujo conceito será abordado adiante), mais próxima estaria a investigação da história comparada; quanto maior o grau de interpretativismo, porém, mais próxima do institucionalismo histórico. Considera-se, todavia, que tentativas de distinção entre método histórico comparado e institucionalismo histórico a partir da delimitação de fronteiras se constituem em debate infrutífero, uma vez que aquele pode ser colocado à serviço deste sem qualquer prejuízo para a investigação. Muito pelo contrário. Em ambas as perspectivas, tal combinação acaba por conferir rigor analítico à interpretação/explicação do evento observado. Não se entende como razoável a identificação de mecanismos causais dissociada de interpretação dos mesmos, nem interpretação sem identificação de mecanismos causais – ou, pelo menos, sem se hipotetizar a respeito.

A despeito de disputas epistemológicas, porém, o método histórico comparado consolidou-se como uma das principais ferramentas das ciências sociais para se explicar mudança social em termos de processos e dinâmicas (MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2008). Observa-se, no entanto, uma lacuna quanto à sua sistematização e ao seu refinamento como ferramenta metodológica, sobretudo em relação a critérios a partir dos quais seria possível justificar sua utilização (LANGE, 2013; MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009; MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2008).

Outra problemática relacionada ao método histórico é a dificuldade de se identificar, numa sequência de fatos, qual fator interveniente seria dotado de maior ou menor poder causal (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009). Para não se deixar cair no pantanoso campo da imprecisão metodológica, a reflexão aqui empreendida pretende seguir dois passos básicos: (i) definir o que vem a ser uma explicação histórica para, em seguida, (ii) aborda questões referentes a poder causal interveniente.

Em linhas gerais, afirma-se que uma causa seria necessária quando sua ausência está associada à não ocorrência – ou à não garantia de ocorrência – do fenômeno. No entanto, uma ou mais causas podem ser necessárias, mas não suficientes. Por isso, costuma-se atribuir diferentes graus de importância às potenciais causas observadas, de modo a se verificar em que medida cada uma contribui para a efetivação do resultado verificado empiricamente.

Um dos parâmetros para se investigar poder causal consiste na observância da frequência da presença de uma ou mais causas associadas à ocorrência do fenômeno, bem como na eliminação de associações espúrias: *“Fully trivial necessary causes are always present, regardless of the presence of the outcome. They are thus not correlated with the outcome of interest”* (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p. 119).

Uma causa também pode ser suficiente, mas não necessária para a emergência de determinada consequência. Nesse caso, ela é suficiente para a ocorrência do fenômeno, embora este mesmo fenômeno pudesse vir à tona por outros meios, motivados por fatores causais alternativos. A essa situação, também é possível aplicar a lógica da importância causal relativa: *“A fully trivial sufficient cause is one that would produce the outcome of interest if it were present, but it is never actually present and thus never actually produces this outcome”*

(MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p. 122). Em casos nos quais se verifica mais de uma causa suficiente, estima-se maior ou menor peso a elas também em função da frequência com que elas são observadas. A mais frequente é, portanto, a mais importante em termos de fator causal.

Para se investigar frequência, porém, é necessário que se tenha mais de um caso compreendido em um recorte temporal curto; ou um caso compreendido em um recorte temporal longo. Essas alternativas se aplicam tanto para ambas as situações tratadas nos dois parágrafos imediatamente anteriores a este, bem como para os casos em que são identificadas causas necessárias e, ao mesmo tempo, suficientes – embora estes sejam casos raros nas ciências sociais: “*Although necessary and sufficient causes are rare or nonexistent in the social science, they are nevertheless the gold standard of causation against which all other kinds of causes can be assessed*” (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p. 124).

Em explicações históricas, costuma-se ressaltar não um ou outro elemento específico, mas a relação entre múltiplos fatores que, uma vez combinados, adquirem poder causal capaz de dar origem a determinado fenômeno. Origina-se dessa lógica o conceito de *INUS cause*, formulado filósofo John Leslie Mackie, cuja denominação é resultado do acrônimo de palavras-chave da seguinte frase: “*An insufficient but necessary part of a condition which itself unnecessary but sufficient for the result*” (MACKIE, 1965 *apud* MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p. 125, grifo dos autores). Sob essa perspectiva, uma causa não é essencialmente necessária ou suficiente. Essa condição a ela atribuída seria consequência de um contexto de combinação de fatores causais em que se encontra inserida.

Mahoney, Kimbal e Koivu sugerem, partir da proposta de Mackie, outro acrônimo: *SUIN cause*, originado da frase/conceito “*a sufficient but unnecessary part of a factor that is insufficient but necessary for the outcome*” (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p. 126, grifo dos autores). Ou seja, a causa em si não seria necessária para a ocorrência de determinado fenômeno, porém sua presença reforçaria fatores necessários para que o resultado venha à tona.

A partir da revisão de métodos de análise relacionados a causas suficientes e/ou necessárias, Mahoney, Kimbal e Koivu (2009) sugerem um modelo de explicação histórica denominado método sequencial (*method of sequence elaboration*). Essa proposta permitiria

verificar a importância causal em meio ao desenrolar dos fatos, levando-se em conta não só fatores antecedentes ao ponto de partida da análise, bem como aqueles considerados intervenientes. A sequência é interpretada em sua totalidade e assim deve ser investigada, com a identificação e análise contextualizada dos diferentes tipos de causa.

Por exemplo, fatores antecedentes e intervenientes podem ser identificados como causas necessárias, suficientes, *INUS* ou *SUIN* – os autores descartam a possibilidade de se encontrar na realidade causas do tipo necessárias e suficientes ao mesmo tempo. No caso do modelo sequencial, causas do tipo *INUS* podem ser tratadas como causas do tipo suficientes; da mesma forma, causas do tipo *SUIN* podem ser tratadas como causas do tipo necessárias (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009).

Na prática, ao propor a lógica sequencial e inserir nela os demais tipos de explicação, os autores sugerem uma ampliação do modelo de análise histórica. Nesse sentido, Mahoney, Kimball e Koivu (2009) destacam três características observáveis quando da análise sequencial: *contextualization*, *diminishment* e *logical impossibility* – traduzidos, aqui, como contextualização, depreciação e impossibilidade lógica. Essas características são desenvolvidas nos parágrafos abaixo.

Análises do tipo sequencial procuram contextualizar fatores causais antecedentes àquele apontado como preponderante para a ocorrência de determinado fenômeno. Há duas possibilidades de contextualização: ou o fator causal antecedente assemelha-se ao original em termos de resultados, porém é menos importante do que este; ou o fator causal antecedente não se assemelha ao original. No primeiro caso, embora semelhante ao original, espera-se que o novo fator identificado não seja mais importante do que aquele para a ocorrência do resultado observado, embora possa ser classificado como necessário ou suficiente para tanto.

No caso de se considerar o novo fator causal como interveniente e pouco relevante quando comparado com o original, tende-se a classificá-lo como um mecanismo parcial de causalidade a contextualizar o fator causal original. No segundo caso, quando o novo fator causal antecedente não se assemelha ao fator causal original, a contextualização pode ser do tipo *background* ou do tipo *pathway*.

A contextualização do tipo *background* ocorre quando um fator antecedente ou um fator interveniente é necessário para o resultado final, ao mesmo tempo em que o fator original é classificado como suficiente para tanto. Busca-se, com isso, verificar as condições que serviram de pano de fundo para que o fator causal original se desenvolvesse e desse origem ao resultado observado. A contextualização do tipo *pathway*, por sua vez, ocorre quando um fator antecedente ou interveniente é suficiente para a emergência do fenômeno, ao mesmo tempo em que o fator causal original é considerado necessário para tanto.

Entretanto, ao invés de contextualizada – conforme destacado nos parágrafos anteriores –, uma relação causal pode ser depreciada (*diminished*). Isso ocorre quando um novo fator causal é identificado como mais importante se comparado àquele inicialmente apontado como original para a emergência do fenômeno observado. Nesse caso, em vez de utilizado para contextualizar o fator causal inicial, ele acaba por substituí-lo. Isso significa que a relação inicialmente formulada entre causa e resultado passa a ser considerada como espúria. Para se proceder a contextualização ou a depreciação do fator original, porém, é preciso que não haja contradição argumentativa no processo de interpretação da relação entre tais elementos. Caso contrário, ocorre o que os autores classificam como uma impossibilidade lógica (*logical impossibility*) quanto à relação entre os fatores causais destacados.

Em linhas gerais, ao sintetizar cinco tipos de fatores causais (necessário, suficiente, necessário e suficiente, causas *INUS* e causas *SUIN*) no método sequencial os autores oferecem o que consideram um novo método de análise a ser aplicado em investigações históricas do tipo *small N* ou estudo de caso:

Sequence elaboration offers clear answers to questions about whether an antecedent cause makes an initial relationship spurious or whether an intervening factor is the full or partial mechanism through which an initial cause exerts its effect" (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009, p. 141).

O método sequencial de Mahoney, Kimball e Koivu (2009) possui contornos que em muito o assemelham à ideia geral em que está assentada a lógica analítica do tipo processual – embora, repita-se, os autores não utilizem o termo *process tracing*. Em função desse

entendimento, o tópico seguinte se propõe a promover uma aproximação entre o método sequencial e elementos conceituais próprios da tradição de análise de processos.

4.2 Análise sequencial e narrativa histórica

O chamado *process tracing*, ou análise processual, é um método de viés qualitativo do tipo *within-case analysis* largamente utilizado nas ciências sociais, em claro contraste aos métodos estatísticos de teste de hipóteses do tipo *cross-case analysis* (BENNETT, 2008; GOERTZ; MAHONEY, 2012). Ao utilizá-lo, o investigador se dispõe a interpretar/compreender, a partir de uma perspectiva histórica, um caso específico, particular: “*Process tracing can be used as a method for evaluating hypotheses about the causes of a specific outcome in a particular case*” (MAHONEY, 2012, p. 570). Ele tanto pode adquirir uma conotação mais indutivista, quando utilizado como ferramenta para elaborar teorias, ou dedutivista, quando aplicado para testar teorias (BENNETT, 2008).

Basicamente, o método de análise processual se destina a dois fins principais: (i) inferir a existência de eventos ou processos não observáveis diretamente; (ii) inferir conexões causais entre um evento ou processo específico e outro, a partir de numa lógica de inferência causal qualitativa classificada como observação do processo causal (OPC) (MAHONEY, 2012). A lógica OPC pode ser assim definida: “(...) *causal-process observations are specific pieces of information gathered from within cases that allow researches to assess whether a given causal factor exerts the causal role assigned to it by a hypothesis or theory*” (GOERTZ; MAHONEY, 2012, p. 90).

Por meio dessa estratégia metodológica, o pesquisador se propõe a ir além da mera identificação de correlação entre variáveis. Tem-se a intenção de se investigar “como” determinadas correlações se estabelecem: “*Process tracing is used to evaluate hypotheses about causes of a specific outcome in a particular case*” (GOERTZ; MAHONEY, 2012, p. 93). Faz-se isso a partir de inferências diante da conexão entre o que Mahoney (2012) chama de *pieces of evidences*: partes constitutivas de uma sequência de eventos capazes de confirmar ou rejeitar conclusões a respeito de determinada realidade.

Esse tipo de estudo pressupõe a observação de mecanismos causais por meio da investigação do desenrolar do processo de ocorrência de certo fenômeno. Eles teriam a

propriedade de conectar fatores dotados de poder causal de modo a criar combinações de condições capazes de provocar determinado efeito. Cabe ao investigador, numa pesquisa de viés qualitativo, observar esses mecanismos para inferir causa a partir da aplicação do método de análise do processo. Nesse sentido, Goertz e Mahoney (2012, p. 103) sugerem um *slogan* para pesquisadores qualitativistas: “*No strong causal inference without process tracing*”.

O processo de inferência a partir de observações comparadas acaba por expor similaridades entre a lógica inferencial bayesiana e a análise de processos, a ponto das duas ferramentas serem consideradas complementares (BENNETT, 2008; TARROW, 2010). Ressalte-se, entretanto, a relevância atribuída à investigação do contexto no caso da análise processual. E se é intenção do investigador compreender a dinâmica de mecanismos causais num caso específico, a estratégia de pesquisa pode ser classificada como *heuristic*, ou heurística, a qual se propõe a identificar, indutivamente, variáveis, hipóteses, mecanismos causais e *causal paths* (GEORGE; BENNETT, 2005).

O conceito de “mecanismo causal”, porém, é mais um em eterna disputa nas ciências sociais. Para Merton, mecanismos seriam “*social processes having designated consequences for designated parts of the social structure*” (MERTON, 1968 *apud* McADAM; TARROW, TILLY, 2001). Tal formulação se encontra em maior ou menor medida presente em outras tentativas de conceituação, a exemplo do que se observa em Glennan, para quem mecanismos são: “*a complex system, which produces an outcome by the interaction of a number of parts*” (GLENNAN, 1996 *apud* BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 1).

Goertz e Mahoney apresentam outra definição, não tão distante da ideia central mertoniana: “*(...) we can understand causal mechanism to mean the intervening processes through which causes exert their effects*” (GOERTZ; MAHONEY, 2012, p. 100). Para efeitos da reflexão aqui desenvolvida, adota-se a seguinte conceituação: “*We see mechanisms as delimited sorts of events that change relations among specified sets of elements in identical or closely similar ways over a variety of situations*” (McADAM; TARROW; TILLY, 2001, p. 25).

Se não há consenso sobre o que são mecanismos causais, o mesmo não pode ser dito em relação ao que não são: eles não são o mesmo que variáveis intervenientes. Mecanismos causais seriam mais do que meras variáveis, já que por meio deles seria possível explicar a

relação entre variáveis. A conceituação de mecanismos causais se mostra fundamental uma vez que tal elemento constitui chave analítica indispensável em estratégias de investigação do tipo análise de processo, conforme destacado adiante.

A partir de Van Evera (1997), Goertz e Mahoney (2013) e Mahoney (2012) destacam duas possibilidades de análise de processo, bem como suas características. A primeira delas, denominada *hoop tests*, tem como objetivo analisar condições – ou, nos termos de Mahoney (2012), *pieces of evidences*, OPC ou hipóteses – do tipo necessárias, mas não suficientes para a ocorrência do fenômeno observado. Sendo assim, determinada evidência deve estar presente para que a hipótese seja considerada válida. Ao verificar que determinado *piece of evidence* não passou no *hoop test*, o investigador pode inferir que, provavelmente, não há associação entre ele e o fenômeno em análise; passar no teste, por outro lado, indica a possibilidade de associação. “*While passing a hoop test does not confirm a hypothesis, failing a hoop test eliminates the hypothesis*” (GOERTZ; MAHONEY, 2012, p. 93).

As chances de determinada hipótese passar no teste são diretamente proporcionais à frequência com que são observadas as condições supostamente necessárias para o resultado em foco:

If the condition is always present, the hoop test is trivial, since the hypothesis will automatically pass. By contrasts, if the condition necessary for the hypothesis to be valid is quite rare or abnormal to a given context, the hoop test will be hard to pass” (MAHONEY, 2012, p. 576).

Usa-se esse tipo de teste para verificar a presença hipotética ou não de evidências e/ou para inferir a ação de mecanismos causais – ou uma combinação deles – entre causa e efeito, de modo a, sobretudo, investigar a influência de variáveis intervenientes sobre a ocorrência do fenômeno em análise: “*For the hypothesis to pass the hoop test, X must be necessary for the more proximate M as well as Y*” (MAHONEY, 2012, p. 579) . A lógica sugere, portanto, que X é necessário para Y desde que necessário, também, para todas as condições intervenientes suficientes para Y. Se esse pressuposto não for atendido, então significa que a hipótese não passou no teste.

A segunda possibilidade de análise de processo, denominada *smoking gun tests*, destina-se à identificação de condições do tipo suficientes, mas não necessárias para validar a hipótese em análise. Assim como no *hoop test*, esse tipo de teste se propõe a verificar a presença hipotética ou não de evidências e/ou para inferir a ação de mecanismos causais – ou uma combinação deles – entre causa e efeito. Ressalte-se que classificar determinada condição como suficiente pressupõe a observação de regularidades baseada na seguinte lógica: se determinado evento W – ou uma combinação deles – está presente, então o resultado Z também deve estar presente. A dificuldade do teste acaba por legitimar ou não seu resultado. O nível de dificuldade, por sua vez, está diretamente relacionado à excepcionalidade ou não da presença de determinadas condições. Isto é, hipóteses reprovadas no *smoking gun test* em que as condições identificadas estão frequentemente presentes em um dado contexto apresentariam uma tendência maior a estarem erradas se comparadas àquelas reprovadas em um teste no qual as condições investigadas estão raramente presentes.

A reprovação no teste fragiliza substancialmente a hipótese. No entanto, se evidências a confirmam, ela tende a ser válida: “*Passing a smoking gun test lends decisive support in favor of a hypothesis, though failing a smoking gun test does not eliminate a hypothesis*” (MAHONEY, 2012, p. 571-2). O foco recai sobre a possível influência de eventos ou evidências aparentemente secundárias sobre a causa ou sobre o resultado final. Trata-se de uma lógica implicitamente presente em análises de fatos históricos, em que eventos antecedentes acabam por impactar momentos subsequentes. O desafio é identificar que eventos são esses e estimar seus impactos – isto é, verificar em que medida eles podem ser considerados suficientes para o desencadeamento de momentos posteriores a ele, por meio de conexões causais⁵.

Mahoney se dedicou a destrinchar o que seria a lógica dos testes em análises processuais nas ciências sociais, bem como os procedimentos relativos à sua aplicação. A esse respeito, o autor afirma:

Hoop tests and smoking gun tests can be used to evaluate hypotheses proposing that (1) certain specific unobserved events or processes occurred and (2) there is a casual connection between two or more events or

⁵ Destaque-se que esse debate a respeito de condições suficientes e necessárias está presente de forma mais sofisticada no método sequencial desenvolvido por Mahoney, Kimbal e Koivu (2009).

processes. The first kind of hypothesis involves a descriptive inference about what actually happened in the history of a given case. The second kind of hypothesis seeks to establish causality among events or processes that are believed to have occurred within a given case (MAHONEY, 2012, p. 572).

Também a partir de Van Evera (1997), Bennett (2008) lista as possibilidades acima e a elas acrescenta outras duas. A terceira possibilidade, denominada *doubly decisive tests*, propõe-se a submeter a testes evidências que sejam consideradas, a princípio, suficientes e necessárias ao mesmo tempo, isto é, por meio das quais seria possível desenvolver inferências robustas a respeito da confirmação ou rejeição das explicações alternativas. A quarta e última possibilidade, chamada *straw in the wind tests*, diz respeito a testes de evidências que não se configuram necessárias ou suficientes, ou seja, que não fornecem informações capazes nem de rejeitar ou de confirmar as explicações trabalhadas.

Assim como Van Evera (1997), Goertz e Mahoney (2012) e Bennett (2008), Beach e Pedersen (2013) também defendem um tipologia ao abordar detidamente o método de análise processual. Eles apresentam a ideia segundo a qual haveria três variações básicas do método, em razão da sua finalidade: *theory-testing*, *theory-building* e *explaining outcome*. Por meio da estratégia *theory-testing process tracing*, procura-se verificar em que medida determinados mecanismos causais hipotetizados previamente a partir de dedução teórica podem ser observados num caso específico. Já com a estratégia *theory-building process tracing* se busca, a partir de evidências relativas a um caso específico, construir uma explicação generalizável. Por fim, a estratégia *explaining outcome process-tracing* se trata de uma ferramenta voltada à formulação de uma explicação minimamente suficiente de determinado fenômeno num dado contexto histórico.

Embora Beach e Pedersen (2013) apresentem ressalvas em relação ao elemento narrativo em análise processual, ele se encontra presente quando do desenvolvimento da ideia central relacionada à estratégia *explaining outcome process-tracing*. De acordo com os autores, a formulação de explicação de um fenômeno a partir dessa estratégia obedeceria a três etapas básicas. (i) Primeiramente, de maneira dedutiva, o investigador identifica na literatura mecanismos causais previstos teoricamente passíveis de aplicação ao caso em foco, ou seja, examina-se a teoria existente em busca de potenciais explicações sem perder de vista o objeto.

(ii) Em seguida, confronta-se arcabouço teórico e objeto, de modo a se observar a aderência entre eles:

The conceptualization phase in explaining outcome process-tracing is therefore an iterative research process, with initial mechanism reconceptualized and tested until the result is a theorized mechanism that provides a minimally sufficient explanation of the particular outcome. The revised theoretical mechanism is then tested on its own terms on new evidence gathered from the same case (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 63-64).

Essa reconceitualização teórica ocorre a partir de uma lógica classificada pelos autores como *eclectic theorization*. Ela se caracteriza pela busca, por parte do investigador social, de mecanismos vinculados a diferentes escolas e níveis de análise previstos na literatura relativa ao fenômeno investigado. Estes são pragmaticamente combinados de modo a dar conta dos mecanismos em operação, sem que se perca de vista, entretanto, a necessidade de coerência ontológica-epistemológica. Trata-se, portanto, de uma lógica do tipo *problem-oriented*. Por último, (iii) formula-se, a partir de uma perspectiva histórica, uma explicação minimamente razoável para o fenômeno analisado, num movimento inferencial marcadamente indutivo.

Considera-se que a análise do tipo sequencial é alimentada pelo elemento narrativo. Destaque-se, todavia, que a perspectiva histórica, colocada em prática por meio da narrativa, não se destina somente à formulação de **explicações** minimamente razoáveis – conforme ressaltam Beach e Pedersen (2013) – sob viés positivista. Ela é sobretudo colocada à serviço da elaboração de **interpretações** acerca do fenômeno político analisado, sob viés hermenêutico, conforme ressalta Yanow (2000).

A narrativa histórica se configura, portanto, como ferramenta relevante no sentido de fornecer evidências que permitam ao investigador compreender significados e motivações dos atores, bem como o resultado do seu comportamento – como políticas públicas. “‘*Narratives*’ focuses on structures and sequences: what meanings, made by whom, with what congruences and conflicts among them?” (YANOW, 2000, p. 61). Dessa forma, seria plausível sugerir uma reformulação da concepção *explaining outcome process-tracing*, de modo a adaptá-la para *understanding outcome process-tracing*.

Ao procurar contar a história relacionada ao evento em análise – uma política pública ou um fenômeno de outra natureza –, o observador acaba por apontar tramas, protagonistas, momentos de tensão e a resolução do “drama”. E faz isso de maneira sequencial e interpretativa, em que o desenrolar dos fatos possui relevância e potencial poder causal. Pode-se afirmar, portanto, que a narrativa enquanto método está intimamente relacionada ao desenvolvimento de análise interpretativa de política pública, assim conceituada:

An interpretative approach to policy analysis, then, is one that focuses on the meanings of policies, on the values, feelings, or beliefs they express, and on the processes by which those meanings are communicated to and ‘read’ by various audiences (YANOW, 2000, p. 14).

Uma análise do tipo interpretativa parte do pressuposto segundo o qual sentimentos, crenças e valores são elementos inerentes à criação humana. O que Yanow chama de “artefatos”, ou seja, desenhos institucionais, políticas públicas, regras formais e informais, por exemplo, estariam carregados de significados dessa natureza e, ao mesmo tempo, seriam instrumento de transmissão desses sentimentos, crenças e valores.

O mesmo pode ser dito em relação a padrões de ação e interação, arquitetura, linguagem, vestimenta, etc.. Ou seja, tratam-se de fatores culturais fomentados ao longo do tempo, cuja interpretação pressupõe uma investigação que leve em conta a perspectiva histórica. São o que Yanow (2000) chama de “*symbolic relationships*”: “*Policy, agency, and community analysis treat public, not private or personal, symbols and their meanings*”.

O uso/funcionamento dos artefatos, por sua vez, possui o potencial de manter ou modificar sentimentos, crenças e valores, numa relação interativa de mão dupla. Textos escritos – como documentos relacionados a políticas públicas e legislação – seriam não somente resultado de uma racionalidade instrumental, mas também expressão dessas relações simbólicas e, por isso, devem ser entendidos como dados passíveis desse tipo de observação.

Nesse sentido, os procedimentos de investigação compreendem (i) análise documental (a exemplo de leis, memorandos, atas de reuniões, etc.), pano de fundo indispensável para a realização de (ii) entrevista com atores-chave (conversas formais ou informais, com ou sem o

uso de gravador) e, por último, as quais são complementadas por sessões de (iii) observação participante (trabalho etnográfico de acompanhamento *in loco*, por exemplo, de debates legislativos, encontro de grupos de interesse). “*Interviews, observation, and documents analysis constitute the central interpretative methods for accessing local knowledge and identifying communities of meaning and their symbolic artifacts*” (YANOW, 2000, p. 31).

O método proposto por Mahoney, Kimbal e Koivu (2009) também dá conta desse contexto interpretativo porque está nele inserido do ponto de vista ontológico e epistemológico. Ao destacar a importância da sequência como potencial fator causal na construção da explicação/interpretação do fenômeno, os autores chamam atenção à narrativa e, assim, oferecem uma contribuição relevante ao método de análise processual. O método da elaboração sequencial é aqui visualizado como um instrumento inserido num cenário mais amplo de análise interpretativa de processos, especialmente se pensarmos na estratégia *explaining outcome process-tracing*. Ressalte-se, ainda: ambas as ferramentas têm como característica o fato de serem guiadas pelo caso específico (*case-centric*) e não pela teoria (*theory-centric*).

A reflexão aqui desenvolvida propõe uma interação entre as duas ferramentas. As três etapas básicas sugeridas por Beach e Pedersen (2013) relativas à estratégia *explaining outcome process-tracing* devem ser seguidas, ao mesmo tempo em que se destina atenção especial a elementos sequenciais – entendidos como mecanismos causais – observados sob a perspectiva histórica, conforme sugerido por Mahoney, Kimbal e Koivu (2009). Considera-se que, uma vez combinadas por meio da ênfase ao elemento narrativo, as duas ferramentas se complementam. Na prática, a análise sequencial representaria a quarta etapa dos procedimentos sugeridos por Beach e Pedersen (2013).

Entretanto, no contexto de análise sequencial, não estaria em curso um processo de formulação de explicação para ao fenômeno observado, mas, fundamentalmente, a construção de uma interpretação minimamente razoável. Desse modo, uma vez adaptada a esse aspecto, a estratégia *explaining outcome process-tracing*, sob viés marcadamente interpretativo, poderia ser denominada *understanding outcome process-tracing*.

4.3 Análise sequencial e comparação de pares

Ao longo deste tópico, faz-se uma defesa da adoção da comparação de pares (*paired comparison* ou *parallel narrative*) como estratégia de desenho de pesquisa atrelada ao método sequencial de análise de processo. Nela estão presentes elementos fundamentais aos pressupostos do institucionalismo histórico e à teoria da mudança institucional gradual. Entende-se que, ao se proceder tal desenho, verifica-se coerência entre opções ontológicas, epistemológicas, teóricas e metodológicas.

Para tanto, recorreu-se ao trajeto apontado por Sidney Tarrow (2010) quando do seu esforço em sistematizar o que ele considera uma teoria sobre a prática da análise comparada de pares. Foram adotadas também como referências as reflexões acerca de análise processual, comparação de pares, método histórico e *small n* desenvolvidas por Gering (2007), Landman (2008) e por McAdam, Tarrow e Tilly (2001). Entre esses elementos teórico-metodológicos, observam-se fios condutores a conectar pontos relevantes para a construção da interpretação institucionalista histórica, a exemplo da relevância a aspectos históricos, à narrativa sequencial, ao debate agência-estrutura e à interpretação.

Tarrow (2010) argumenta que o método da comparação de pares é largamente utilizado nas ciências sociais desde Alexis de Tocqueville, em Democracia na América – um dos precursores da estratégia – até pesquisadores contemporâneos, como Peter Hall, Seymour Martin Lipset, Robert Putnam e Richard Samuels. Entretanto, ainda haveria uma fragilidade em termos de sistematização teórica a respeito da aplicação do método. A comparação de pares obedeceria uma lógica específica, a qual não se enquadraria nem na tipologia *single-case studies* nem nas pesquisas do tipo *multicase analysis*. Por isso, necessitaria de uma sistematização própria quanto à sua utilização. É isso, portanto, que o autor se propõe a fazer.

Nesse sentido, Tarrow apresenta o que seriam os contornos de um desenho de pesquisa adequado ao uso do método. É possível, por exemplo, associar a comparação de pares a análises qualitativas e a estudos do tipo *large processes*. Observa-se, assim, um diálogo entre aspectos destacados ao longo deste texto, como investigações diacrônicas, em que poucos casos ($n = 2$, por exemplo) são inseridos numa perspectiva histórica, diacrônica. Ao mesmo tempo, o método estaria relacionado às estratégias *most different system design* (MDSD) e *most similar system design* (MSSD).

Por meio do tipo MDSD, o pesquisador busca investigar comparativamente evidências presentes num cenário em que os casos compartilham os mesmos resultados (*outcomes*) embora possuam diferenças significativas entre si no que diz respeito a àqueles que seriam fatores-chave. Já por meio do MSSD, a investigação comparada ocorre num cenário em que os casos não compartilham os mesmo resultados, embora possuam semelhanças significativas entre si em relação a características consideradas fundamentais.

As estratégias do tipo MDSD e MSSD acabam por amparar metodologicamente não só a escolha dos casos, mas também o processo de análise de fatores causais, conforme destaca Tood Landman (2008): “*In both systems, the presence of x is associated with the presence of y , and some would argue that x actually causes y . The difference between the two systems resides in the choice of countries*” (LANDMAN, 2008, 71, grifo do autor).

As duas estratégias são também objeto de investigação metodológica de John Gerring (2007), ao abordar a comparação entre poucos países e o processo de escolha de casos a serem analisados:

Often, fruitful analysis begins with an apparent anomaly: two cases are apparently quite similar, and yet demonstrate surprisingly different outcomes. The hope is that intensive study of these cases will reveal one – or most several – factors that differ across these cases (GERING, 2007, p. 131).

Em ambos os tipos de enquadramentos (MDSD ou MSSD), a presença ou a ausência de determinado fator pode ser a chave para se compreender o fenômeno em análise (LANDMAN, 2008). Conforme destaca Gerring (2007), essa estratégia de escolha de casos é adequada, sobretudo, para pesquisas do tipo exploratória, ou seja, em que se pretende produzir hipóteses. Trata-se de algo comum em estágios iniciais de investigação, quando o pesquisador informado teoricamente procura desenvolver possíveis explicações para um fenômeno cujas potenciais causas se encontram pouco esclarecidas.

Percebe-se, assim, o quanto esta formulação embasa a lógica de causa necessária ou suficiente presente no modelo de análise sequencial (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU,

2009). A partir de Gering (2007), Landman (2008) e Tarrow (2010), as lógicas MSSD e MDSD aplicadas ao estudo de dois casos do tipo comparação de pares podem ser ilustradas pelas tabelas abaixo:

TABELA 3: processo de formulação de hipóteses com base na estratégia MSSD.

Formulando hipóteses (MSSD)					
		Variáveis de interesse			Fenômeno
		X_1	X_2	X_∞	Y
Casos	<i>A</i>	?	0	0	1
	<i>B</i>	?	0	0	0

FONTE: elaboração própria a partir de Gering (2007), Landman (2008) e Tarrow (2010).

Na tabela acima, os casos A e B possuem condições/circunstâncias semelhantes (X_1 , X_2 , X_∞), porém apresentam resultados distintos no que diz respeito ao fenômeno de interesse. A investigação se propõe, portanto, a desvendar fatores necessários ou suficientes que teriam motivado a ocorrência do evento 1 no caso A, bem como fatores que teriam levado a não ocorrência do fenômeno de mesma natureza no caso B.

TABELA 4: ilustração do processo de formulação de hipóteses com base na estratégia MDSD.

Formulando hipóteses (MDSD)					
		Variáveis de interesse			Fenômeno
		X_1	X_2	X_∞	Y
Casos	<i>A</i>	?	1	0	1
	<i>B</i>	?	0	1	1

FONTE: elaboração própria a partir de Gering (2007), Landman (2008) e Tarrow (2010).

Nessa segunda ilustração, os casos A e B possuem condições/circunstâncias distintas (X_1 , X_2 , X_∞), entretanto apresentam resultados semelhantes no que diz respeito ao fenômeno de

interesse. A investigação se propõe, portanto, a desvendar fatores necessários ou suficientes que teriam motivado a ocorrência do mesmo evento 1 tanto no caso A quanto no caso B, embora ambos apresentassem características tão distintas quando comparados entre si.

As estratégias do tipo MSSD e MDSD sugerem um caminho clássico para a estruturação de um desenho de pesquisa centrado na comparação de pares. No entanto, trata-se de um meio um tanto desgastado – para não dizer pouco convincente – diante dos avanços teórico-metodológicos no campo das ciências sociais (GERRING, 2007; LANDMAN, 2008). Nesse sentido, estudiosos do ramo têm procurado desenvolver alternativas para conferir uma maior legitimidade ao processo investigativo qualitativo. Ressalte-se, porém, que iniciativas dessa natureza acabam por procurar atribuir características positivistas às estratégias com o propósito de se atingir essa legitimidade. O procedimento conhecido como *propensity-score matching*, por exemplo, destacado por Gering (2007) e baseado em técnicas de estatística, como regressão não paramétrica, seria um reflexo dessa inquietação.

Outra tentativa de se refinar a análise de comparativa de pares – esta, todavia, de viés interpretativista – é o procedimento chamado por Tarrow (2010) de *dual-process tracing*, cujas bases estão presentes em McAdam, Tarrow e Tilly (2001). Assim como nos estudos do tipo *large-n*, ele seria guiado pela lógica da correlação entre antecedentes e fenômeno observado para, a partir daí, fazer-se inferências a respeito do objeto investigado. A análise de relação causal entre variáveis ocorre, no entanto, a partir de uma perspectiva histórica, ao longo do tempo (*causal process analysis*) – observe-se, mais uma vez, a estratégia da análise diacrônica implicitamente presente.

Se, por um lado, esse desenho de pesquisa não permite ao pesquisador formular conclusões potencialmente generalizadoras, por outro propicia o desenvolvimento de interpretações mais convincentes em termos de conexão ou não entre as variáveis observadas. Isso se deve, sobretudo, ao fato de que os resultados seriam, em tese, fruto de uma investigação aprofundada, compreendida em um determinado recorte histórico (TARROW, 2010; LANDMAN, 2008; GERING, 2007). Sob a lógica da análise diacrônica, portanto, o procedimento *dual-process* se propõe a ser uma ferramenta eficiente para se investigar casos do tipo *large political process*. Para operacionalizar o desenvolvimento da narrativa interpretativa e, assim, tornar possível a compreensão do caso, entende-se o processo político

como um todo, porém passível de fracionamento em partes (TARROW, 2010; McADAM; TARROW; TILLY, 2001; CAPORASO, 2009 *apud* TARROW, 2010).

Processos políticos longos podem ser “fatiados” em pequenos “pedaços”, de forma a tornar sua investigação operacionalizável. Nesse sentido, McAdam, Tarrow e Tilly (2001) sugerem uma análise do tipo *smaller-scale causal mechanism*, marcada pela narrativa histórica e pela tentativa de se identificar frequência em termos de presença de determinados mecanismos causais⁶. “A viable vision of contentious politics, we claim, begins with a search for causal analogies: identification of similar causes in ostensibly separate times, places, and forms of contention (MCADAM, TARROW; TILLY, 2001, p. 74). As ferramentas de operacionalização dessa concepção estão assentadas na diferença conceitual entre mecanismos, processos e episódios:

***Mechanisms** are a delimited class of events that alter relations among specified sets of elements in identical or closely similar ways over a variety of situations. **Processes** are regular sequences of such mechanisms that produce similar (generally more complex and contingent) transformations of those elements. **Episodes** are continuous streams of contention including collective claims making that bears on other parties’ interests (McADAM; TARROW; TILLY, 2001, p. 24, grifo dos autores).*

McAdam, Tarrow e Tilly (2001) desenvolvem o conceito de mecanismo de modo a apresentá-lo como algo não somente relacionado a aspectos ligados ao nível agencial, mas também ao ambiente em que se desenrola o processo político. Dessa forma, os autores apresentam as ideias de *environmental mechanisms*, *cognitive mechanisms* e *relational mechanisms*. O primeiro tipo de mecanismo, traduzido livremente como mecanismo contextual, diz respeito a fatores externos capazes de influenciar as condições observadas; o segundo, também traduzido livremente como mecanismo cognitivo, está relacionado à construção e à reinterpretação de percepções individuais e coletivas; por último, o terceiro tipo de mecanismo, livremente traduzido como mecanismo relacional, possui o potencial de

⁶ Ressalte-se que a frequência como elemento diferenciador entre condições potencialmente dotadas de maior ou menor poder causal é algo recorrente em análise de processo, conforme já destacado ao longo deste texto (c.f. VAN EVERA, 1997; GOERTZ; MAHONEY, 2013; GEORGE; BENNETT, 2005; MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009; MAHONEY, 2012).

alterar relações interpessoais e redes de relacionamento entre indivíduos e grupos, conectar ou desconectar, promover mobilização ou desmobilização.

Embora estabeleçam essa distinção, McAdam, Tarrow e Tilly (2001) fazem uma ressalva: os tipos de mecanismos não necessariamente se encontram isolados na realidade, eles podem se combinar – e é isso o que geralmente acontece. Ao mesmo tempo, afirmam os autores, mecanismos e processos formam um *continuum*: processos são formados por cadeias causais, sequências e combinação de mecanismos, os quais operam de maneira idêntica ou similar em situações distintas. Conforme já ressaltado, a análise de mecanismos pressupõe ir além da identificação de associação entre variáveis. Ela permite ao investigador uma intimidade com a realidade observada praticamente impossível em pesquisas do tipo *large-n*, capaz de oferecer caminhos para se compreender como essas associações são construídas (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; GOERTZ; MAHONEY, 2012; TARROW, 2010).

A estratégia de comparação de pares seria um instrumento facilitador nesse sentido, na medida em que, por meio dela, o pesquisador visualiza a possibilidade de realizar uma investigação do tipo análise do processo causal. Em outras palavras, a observação de mecanismos, processos e episódios, estejam eles combinados ou não, permitiria ao investigador identificar como as variáveis estão associadas e verificar a dinâmica dos fatores-chave a conectar condições antecedentes e fenômeno em análise. Nesse contexto, merece destaque a seguinte afirmação, a título de recomendação metodológica: “*If we want to know why a particular outcome emerged, we need to understand how it occurred*” (TARROW, 2010, p. 240). Essa afirmação reforça o pressuposto segundo o qual identificar o “como” seria o propósito prioritário da investigação científica (GLEISER, 2006).

A adoção da estratégia de comparação de pares em análise de processo causal comparada, inserida numa perspectiva histórica, apresenta uma série de vantagens que podem ser assim resumidas (TARROW, 2010): (i) estabelecer contraste com outro caso de modo a se compreender melhor as duas situações; (ii) demonstrar, a partir de técnicas de identificação de diferenças e similaridades, a existência e a dinâmica de formas distintas de comportamento intrasistêmico; (iii) oferecer uma alternativa intermediária entre investigações *single-case* e *multicase analysis* no processo de construção teórica.

Ao se debruçar, por fim, sobre a pergunta-chave “por que dois casos, em vez de três, quatro...?”, Tarrow argumenta:

The answer, I think, is that the move from single-case to paired comparison offers a balanced combination of descriptive depth and analytical challenge, that progressively declines as more cases are added. The moment we go from one case to two, I would argue, we are in the realm of hypothesis-generating comparative study, while also enabling ourselves to examine how common mechanisms are influenced by particular features of each case; as we increase the number of cases, however, the leverage afforded by paired comparison becomes weaker, because the number of unmeasured variables increases (TARROW, 2010, p. 246).

Trata-se, portanto, de uma escolha do observador: opta-se pela parcimônia em termos de desenho de pesquisa. Pode-se perder força generalizadora quanto à capacidade de se aplicar as conclusões a outros casos, porém espera-se ganhar em profundidade analítica (LANDMAN, 2008). O enquadramento teórico-metodológico, entretanto, deve obedecer às necessidades colocadas pelo problema de pesquisa.

Deve-se adotar aquele desenho que se mostra o mais adequado para se chegar a uma resposta plausível que dê conta da pergunta-guia da investigação. Se aspectos históricos são relevantes, se o encadeamento dos fatos importa, se há evidências substanciais quanto a potenciais mecanismos causais localizados em nível agencial e estrutural, se há a necessidade de se levantar possíveis hipóteses de modo exploratório, parece razoável que o investigador lance mão das ferramentas destacadas ao longo dessa reflexão.

4.4 Conclusão

A intenção da reflexão aqui desenvolvida foi identificar na literatura sobre metodologia em ciência política ferramentas capazes de operacionalizar pressupostos institucionalistas históricos, refinados pela teoria da mudança institucional gradual. Nesse sentido, considera-se como coerente a adoção de um desenho que privilegie a análise processual sequencial combinada com o método de comparação de pares, em que não se perca de vista a relevância do elemento narrativo.

Dessa combinação emerge um enquadramento metodológico que leva em conta a lógica diacrônica da observação do processo causal numa perspectiva histórico-sequencial. Tal procedimento metodológico, apesar de informado teoricamente, apresenta viés predominantemente indutivista, porque exploratório. Nesse contexto, mecanismos, processos e episódios são identificados, conectados por meio da narrativa e, assim, investigados detidamente, com base na concepção de *smaller-scale causal mechanism*. Juntos, porém, tais elementos estão relacionados a um todo, um fenômeno do tipo *large political process*. A lógica sequencial e a relevância atribuída ao elemento narrativo sugerem uma construção interpretativa do processo, num contexto de pluralismo metodológico de observação do processo causal (OPC).

Como propósito final, esse modelo metodológico qualitativo busca identificar evidências (ou *pieces of evidences*) – suficientes e/ou necessárias – passíveis de serem classificadas como mecanismos causais capazes de interferir na relação entre variáveis. Por meio da investigação do impacto de mecanismos causais e variáveis sobre a realidade, seria possível compreender/interpretar a relação entre esses elementos e o objeto investigado. Trata-se da ideia de *understanding outcome process-tracing*, procedimento por meio do qual se procura elaborar de forma minimamente razoável uma interpretação para o fenômeno investigado, num movimento marcadamente inferencial e indutivo.

A essa combinação de ferramentas metodológicas de natureza qualitativa, por meio da qual seria possível operacionalizar pressupostos institucionalistas históricos refinados pela teoria da mudança institucional gradual, denominamos análise sequencial de pares. Os resultados da sua aplicação são apresentados, fundamentalmente, nos capítulos destinados à narrativa histórica, a saber: capítulos 11 e 12.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A análise de processos regulatórios referentes ao ambiente de TV aberta está inserido em um contexto mais amplo: o das políticas públicas. Afinal de contas, é o Estado, por meio da definição de políticas de exploração do espectro eletromagnético, quem determina as regras de distribuição desse recurso comunicacional. Dessa forma, o presente capítulo aborda limites e possibilidades de se aplicar ferramentas teórico-conceituais próprias dos estudos de políticas públicas e 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 de radiodifusão de som e imagem.

O texto divide-se em cinco etapas principais. Primeiramente, são apresentados elementos centrais relacionados ao conceito de políticas públicas, bem como à sua caracterização como uma área de estudo multidisciplinar. Em seguida, faz-se uma breve revisão daquelas que seriam as principais tentativas de se estabelecer modelos analíticos capazes de classificar os tipos de políticas públicas.

Num terceiro momento, 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 a reflexão desenvolvida nos três tópicos anteriores ao debate sobre políticas de comunicação, de modo a se verificar pontos de intersecção entre tipologias e conceitos consolidados na área de estudo de políticas públicas e modelos analíticos desenvolvidos no campo da comunicação.

Por último, diante da identificação de limitações em termos de aplicabilidade das abordagens revisadas, sugere-se uma estratégia de análise interpretativa aplicável ao campo de análise de políticas públicas de comunicação. Esta seria resultado de uma tentativa de síntese de conceitos presentes tanto na área de estudos de políticas públicas quanto na teoria da regulação.

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

públicas de comunicação. A aplicação se dá posteriormente, ao longo desta pesquisa, quando da análise de processos regulatórios referentes à TV aberta no Brasil e na Argentina.

5.1 Política pública

O estudo de políticas públicas está situado em uma área de pesquisa essencialmente multidisciplinar (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013). Ele é composto, sobretudo, por teorias construídas no campo da sociologia, economia, administração pública e ciência política. Nos últimos anos, alguns fatores contribuíram para uma maior visibilidade da área, dentre eles a investigação de desenho institucional em processos de democratização de países latino-americanos (SOUZA, 2006).

É na ciência política que se destaca a concepção mínima segundo a qual estudar política pública é investigar o “estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987 *apud* MARQUES, 2013). Peters (1986 *apud* SOUZA, 2006) desenvolve essa perspectiva ao sugerir 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 como algo intencional, pode-se conceituar, ainda, política pública de forma mais ampla como “tudo o que um governo decide **fazer** ou **deixar de fazer**” (DYE, 1972 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6, grifo nosso).

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 intenção, ou melhor, com a motivação que leva os atores a agir; e, por último, ao se abordar as consequências do processo, surge o questionamento “que diferença faz?”. Dessa forma, o foco analítico recai sobre a busca de “explicações sobre a

natureza da política pública e seus processos” (SOUZA, 2006, p. 25). Esses questionamentos estão, em maior ou menor medida, diluídos nos modelos de análise subsequentes.

O estudo de políticas públicas, convencionalmente chamado na literatura internacional de *policy-making*, ocorre, basicamente, a partir de duas dimensões – a técnica e a política –, as quais são observadas, fundamentalmente, sob a lógica de ciclos – (montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação). A dimensão técnica privilegia aspectos procedimentais relacionados ao papel desempenhado pelo governo. Nesse sentido, recebem pouca atenção elementos próprios do conflito entre atores e as restrições referentes ao processo de tomada de decisão governamental, típicas da dimensão política. Porém, mesmo o caminho técnico ou procedimental minimalista de análise de políticas públicas não perde de vista “o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (SOUZA, 2006, p. 25).

Analisar políticas públicas é analisar o desdobramento do processo político – ou *policy processes* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Ao inserir a temática num cenário de relações de poder, a tentativa de se compreender esse ciclo de ação do estado tende a privilegiar, portanto, aspectos políticos. Não por acaso, a interdisciplinaridade entre ciência política e o estudo de políticas públicas é bastante intensa na análise de tomada de decisão (*policy-making processes*), uma vez que se trata de um estágio essencialmente político do ciclo.

Em linhas gerais, as decisões podem ser classificadas como “positivas”, quando se tem a intenção de alterar o *status quo*, ou “negativas”, quando as opções de qualquer alteração nesse sentido são rejeitadas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Ao mesmo tempo, a tomada de decisão possui a capacidade inerente de produzir “ganhadores” e “perdedores”, mesmo que a opção do tomador de decisão seja por não decidir. Inserido no contexto de correlação de poder, o resultado do processo acaba por refletir as preferências daquele ator – ou grupo de atores – considerado vencedor, ao mesmo tempo em que os considerados perdedores têm suas preferências ou negligenciadas ou parcialmente atendidas (MOE, 2006; BRINKS, 2006).

Ao levar em conta contexto e comportamento individual, a análise de políticas públicas ganha uma conotação predominantemente holística, a partir da perspectiva segundo a qual o todo é mais importante do que a soma das partes. Predominam enfoques que pressupõem

diálogo entre agência e estrutura: “(...) indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores” (SOUZA, 2006, p. 25). Esse caráter sugere uma aproximação entre aspectos teórico-conceituais do estudo de políticas públicas e pressupostos neoinstitucionalistas (MARCH; OLSEN, 2008) a ponto de ser possível pensar em ambos a partir de uma perspectiva complementar (FREY, 2000). Tal movimento de aproximação pressupõe, também, pluralismo metodológico (SOUZA, 2006), de modo a dar conta da complexidade do fenômeno analisado. Isso se aplica sobretudo a países latino-americanos em processo de democratização, carentes de modelos interpretativos adequados ao seu contexto (FREY, 2000).

O entendimento neoinstitucionalista mais amplo sobre o que vem a ser instituições e a visão holística que predomina em análises de políticas públicas acabam por incentivar essa aproximação. Sob esse ponto de vista, instituições são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem influenciar de forma decisiva momentos subsequentes (PRITTWITZ, 1994 *apud* FREY, 2000; MARCH; OLSEN, 2008).

Frey (2000) aponta esse diálogo entre neoinstitucionalismo e análise de políticas públicas como uma resposta qualitativa e estrutural ao enfoque essencialmente quantitativo e agencial da *policy analysis*. Seria uma espécie de reflexo da emergência da crítica neoinstitucionalista nas ciências sociais de uma maneira geral, a influenciar, também, a análise de políticas públicas.

Desse diálogo, emergem conceitos amparados teoricamente pelo neoinstitucionalismo, conforme destacam Howlett, Ramesh e Perl (2013). A teoria da *public choice*, de viés micro/agencial, por exemplo, está fortemente relacionada ao pressuposto da racionalidade, sustentáculo do institucionalismo da escolha racional. O neoinstitucionalismo sociológico também se faz presente por meio da abordagem macro/estrutural classificada como estatismo.

Ao mesmo tempo, percebe-se a presença do institucionalismo histórico a influenciar uma perspectiva que se propõe mais ampla da análise do processo de política pública, a promover o intercâmbio entre aspectos micro e macro – agência/estrutura – do fenômeno a ser compreendido (MARQUES, 2013). Nesse sentido, ganham destaque interpretações baseadas em custos de transação, uma vez que a interação entre atores – por meio de barganhas

modeladas pelas circunstâncias contextuais e percepções individuais –, é tomada como unidade de análise predominante.

Na década de 1990, emergiram as chamadas abordagens pós-positivistas. Adeptos dessa vertente realizam uma crítica ao economicismo quantitativista e tecnocrático influenciado pela escolha racional, ao mesmo tempo em que enfatizam fatores sociopolíticos qualitativista contextuais.

De acordo com sua argumentação, as análises instrumentais de meios e fins, às quais os analistas políticos inspirados na economia do bem-estar dedicam tanto esforço, estão equivocadas, porque as políticas raramente têm objetivos livres de ambiguidades e raras vezes os *policy-making* escolhem de fato os meios mais eficientes para alcançá-los. Em vez disso, sugerem, que os objetivos e os meios de uma política resultam de conflitos e negociação constantes entre *policy-makers* orientados por seus valores e interesses e são moldados por uma variedade de circunstâncias contingentes (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 32).

Formulações teórico-conceituais neoinstitucionalistas históricas sobre processo de tomada de decisão surgem nesse contexto como uma alternativa aos modelos racionais, segundo os quais atores tomam decisão de maneira instrumental, de modo a maximizar benefícios e reduzir custos. O resultado a que se chega refletiria não necessariamente aquela alternativa perfeita ou tecnicamente ótima, mas a alternativa politicamente viável.

A ênfase à contingência histórica e contextual aliada à crítica à racionalidade é ainda mais evidente no modelo da “cesta de lixo” – ou *garbage can* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SOUZA, 2006), formulado pelos neoinstitucionalistas Cohen, March e Olsen (1972). Para esses autores, os tomadores de decisão no mais das vezes se envolvem no processo político sem conhecer razoavelmente as relações causais dos problemas alvo das suas decisões, nem seus objetivos. A cesta de lixo seria uma representação simbólica para ilustrar o procedimento de se jogar, num mesmo saco, uma série de problemas e soluções.

O resultado dessa mistura dependeria da velocidade com que a cesta é recolhida e da combinação dos elementos nela contidos. Ou seja, ao contrário da previsão de controle do processo defendida pelos dois modelos anteriores, os *outcomes* estariam substancialmente

expostos à imprevisibilidade e à contingência: “A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas” (SOUZA, 2006, p. 31).

Essencialmente, as formulações teóricas fruto da chamada escola pós-positivista em políticas públicas sugerem uma crítica ao positivismo por meio, sobretudo, da relativização da possibilidade de generalização explicativa, dado o papel desempenhado pelo imponderável. Cada caso seria *sui generis*, dotado de uma dinâmica específica, cuja investigação se caracteriza pelo viés interpretativista, pelo reconhecimento dos limites da racionalidade dos atores, da imprevisibilidade dos resultados, bem como da influência das consequências não intencionais resultado das ações desses mesmos atores.

Formulações nesse sentido estariam, portanto, vinculadas ontológica e epistemologicamente a análises de políticas públicas assentadas no neoinstitucionalismo histórico.

5.2 Tipologias em Políticas Públicas

A literatura no campo de políticas públicas prevê tipologias a serem aplicadas à realidade. Essas tipologias se encontram fundamentalmente ancoradas nas formulações pioneiras de Lowi (1964) ou nos seguintes autores-chave que o sucederam: Lindblom, Gormley, Caiden e Wildavsky, Gustafsson, Cohen, Mach e Olsen, Wilson, Bozeman e Pandey, Sabatier e Jenkins-Smith (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006).

A intenção ao longo deste tópico é destacar aspectos centrais dos modelos desenvolvidos por esses autores – a partir de roteiro previsto em revisão de Secchi (2010) e Souza (2006) e da consulta aos textos originais – para, em um segundo momento, discutir a possibilidade de adaptação e aplicação desses elementos ao contexto de interpretação de políticas de comunicação.

Esta reflexão se inicia com o pressuposto defendido por Lowi (1964) de que o desenho de determinada política teria o potencial de impactar diretamente o processo político e, por isso, mereceria ser estudado (SECCHI, 2010). Daí sua célebre afirmação *policies determine politics*, isto é, políticas públicas acabariam por determinar a dinâmica política. Nesse

contexto, Lowi (1964) propõe um esquema interpretativo baseado nos seguintes argumentos: (i) os tipos de relacionamento entre os atores são determinados por suas expectativas, ou seja, por aquilo que eles esperam ganhar a partir desse relacionamento; (ii) no contexto da dinâmica política, expectativas são determinadas pela ação governamental; (iii) sendo assim, uma relação política é determinada pelo tipo de política pública adotada, de modo que para cada tipo de política haverá um tipo de dinâmica própria.

Nesse sentido, afirma o autor: *“If power is defined as a share in the making of policy, or authoritative allocations, then the political relationship in question is a power relationship or, over time, a power structure”* (1964, p. 688). Lowi (1964) sugere, então, três categorias principais de políticas públicas: distributiva (geram benefícios concentrados para um grupo de atores e custos difusos para a coletividade), regulatória (determinam padrões de serviço, produto ou comportamento para setores público ou privado) e redistributiva (geram benefícios concentrados para alguns atores e custos concentrados para outros). Cada uma das categorias constitui arena específica de poder, com características próprias em termos de estrutura política, processos, atores e de relacionamento entre atores.

Decisões relacionadas a políticas do tipo regulatória, por exemplo, dizem respeito a processos de tomada de decisão por meio dos quais é possível apontar qual grupo se beneficia e qual não se beneficia. O resultado de uma política desse tipo tende a obedecer a uma lógica pluralista, em que os interesses de grupos em disputa são atendidos de modo proporcional ao seu poder no cenário de correlação de forças (SECCHI, 2010). Nesse sentido, Lowi destaca ainda como característica desta arena a instabilidade na relação entre lideranças de grupos: *“Because individual regulatory decisions involve direct confrontations of indulged and deprived, the typical political coalition is born of conflict and compromise among tangential interests that usually involve a total sector of the economy”* (LOWI, 1964, p. 695). A lógica da tipologia de Lowi, assentada nos três argumentos supracitados, acabou por influenciar aqueles que se propuseram a desenvolver algo na área, de forma que as tentativas subsequentes ou a corroboram ou a complementam (SECCHI, 2010).

Os critérios e consequências da distribuição de custos e benefícios, por exemplo, são pontos centrais da tipologia de Wilson (1983 *apud* SECCHI, 2010), de modo a complementar o modelo de Lowi (1964). Wilson desenvolve quatro tipos de políticas públicas: clientelistas, empreendedoras, de grupos de interesse e majoritárias. Nas políticas do tipo clientelista, os

benefícios se concentram em grupos específicos, ao passo que os custos são diluídos de forma difusa na coletividade.

As políticas empreendedoras, por outro lado, caracterizam-se pelo benefício coletivo e concentração de custos sob determinados grupos. Há, ainda, as políticas de grupos de interesse, por meio das quais tanto os custos quanto os benefícios são concentrados; e, por último, as políticas do tipo majoritárias, em que custos e benefícios são compartilhados de forma coletiva.

TABELA 5: tipologia de Wilson.

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

FONTE: SECCHI, 2010.

A influência de Lowi e Wilson se faz presente na tipologia de Gormley (1986 *apud* SECCHI, 2010), para quem o conteúdo da política pública deve ser tomado como variável independente e a dinâmica decorrente dele, por sua vez, como variável dependente. Gormley estabelece uma tipologia a partir de duas dimensões: saliência e complexidade. Uma política pública pode ser considerada saliente em função do número de pessoas por ela atingida de maneira significativa; e complexa quando levanta questões a serem respondidas somente por especialistas.

As chamadas políticas de audiência (*hearing room politics*) são simples em termos de elaboração e possuem apelo popular, de modo a atrair, também, a atenção da mídia. As políticas de baixo calão (*street level policy*) são assim chamadas por serem simples rotinas administrativas, sem apelo popular. Já aquelas enquadradas como políticas de sala de reuniões, ou “de gabinete” (*board room politics*), exigem a participação de especialistas técnicos para sua elaboração devido ao alto grau de complexidade, ao mesmo tempo em que

não despertam a atenção do público em geral. As políticas de sala operatória (*operating room politics*) também são complexas, porém despertam o interesse do público em geral.

TABELA 6: tipologia de Gormley.

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operatória	Política de audiência
	Baixa	Política de sala de reuniões	Política de baixo calão

FONTE: SECCHI, 2010.

Já a tipologia proposta por Gustafsson leva em conta as dimensões conhecimento e intenção do *policy maker* em implementar a política pública, conforme quadro abaixo.

TABELA 7: tipologia de Gustafsson.

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Alta	Política real	Política simbólica
	Baixa	Política pseudopolítica	Política sem sentido

FONTE: SECCHI, 2010.

De uma maneira geral, os *policy makers* sustentam o discurso de que suas iniciativas se encaixam na classificação “política real”, uma vez que eles estariam aptos a resolver um problema público e, para tanto, teriam conhecimento mais do que suficiente. As políticas simbólicas, por sua vez, seriam aquelas caracterizadas pela indisposição, por parte do *policy maker*, em implementá-las de fato, apesar do gestor dispor de conhecimento suficiente para

isso. Já no caso das pseudopolíticas, verifica-se um déficit de conhecimento, embora se observe interesse do *policy maker* em colocá-la em prática.

No caso das políticas classificadas como sem sentido, não há nem conhecimento a ela relacionado nem interesse guiado por intenções políticas: “Uma política sem sentido é uma solução para um problema que reúne incompetência com o cinismo dos *policy makers*” (SECCHI, 2010, p. 22). Pode-se inferir que tanto no caso das políticas classificadas como simbólicas quanto no caso daquelas consideradas sem sentido haveria uma motivação, por parte do tomador de decisão, por não decidir e, assim, optar intencionalmente pela continuidade do *status quo*.

A tendência à manutenção do estado atual de coisas também é um aspecto central em interpretações dos chamados incrementalistas. As bases analíticas desse grupo estão assentadas em Lindblom (1959; 1979; SOUZA, 2006), Caiden e Wildavsky (1980 *apud* SOUZA, 2006) e Wildavsky (1992 *apud* SOUZA, 2006), para quem decisões governamentais são marginais e pouco significativas. Isso explicaria a perpetuação de determinadas estruturas governamentais, cuja mudança substancial poderia representar custos elevados.

Haveria, assim, um incentivo à continuidade provocado, em alguma medida, por decisões tomadas no passado que acabam por restringir as alternativas do *policy maker* àquelas já adotadas (SOUZA, 2006). Tem-se como resultado uma limitação quanto a possíveis rotas a serem traçadas em termos de novas políticas. Essa lógica interpretativa dialoga diretamente com o conceito de *path dependence* (HONG, 2013; SANDERS, 2008; PARSONS, 2010; MARCH; OLSEN, 2008a) largamente desenvolvido e utilizado em análises amparadas teóricamente por pressupostos institucionalistas históricos.

A tipologia de Bozeman e Pandey (2004; SECCHI, 2010) também distingue políticas públicas a partir de seu conteúdo – mais especificamente, os autores investigam os efeitos do conteúdo no processo de tomada de decisão. Elas seriam, basicamente, técnicas ou políticas, embora toda política pública possua, em alguma medida, ambas as características. O debate diz respeito, nesse caso, à prevalência de um ou de outro caráter. Por exemplo, políticas de gestão financeira poderiam ser classificadas, *a priori*, como preponderantemente técnicas. Já políticas de cunho social são marcadamente políticas.

O termômetro para o analista político é o grau de conflito existente ao longo do processo do ciclo da política pública. Quanto mais fortemente política, maior o conflito quanto à definição dos seus objetivos; quanto mais técnico o seu conteúdo, menor o grau de conflito. E quanto maior o grau de conflito, ou seja, quanto mais política a escolha, maior a tendência à instabilidade e à interrupção no processo de tomada de decisão – mesmo quando se trata de uma decisão do tipo *short-time*.

As classificações e conceitos listados apresentam limitações de enquadramento da realidade reconhecidas por seus formuladores. Cabe ao analista que se propõe a fazer uso deles efetuar eventuais adequações e, a partir daí, oferecer ao seu campo de conhecimento novas tipologias ou novos elementos conceituais. Após a revisão daqueles que seriam os principais tipos de enquadramentos na área de análise de políticas públicas, Secchi (2010) faz a seguinte recomendação:

O analista de políticas públicas pode realizar sua análise utilizando uma das tipologias já consolidadas na literatura (aplicação dedutiva) ou então pode construir sua própria tipologia (desenvolvimento indutivo).

O desenvolvimento indutivo de tipologias se baseia na capacidade do pesquisador em estabelecer um critério diferente para a verificação de uma variável ou estabelecer novas categorias analíticas para a classificação de fenômenos. (...) A vantagem do desenvolvimento indutivo é a “customização” de uma tipologia mais adequada aos objetivos da análise (SECCHI, 2010, p. 24).

Quando se trata do exercício de aplicar os tipos acima listados ao ambiente de políticas públicas de comunicação, mais especificamente ao de radiodifusão, verifica-se uma maior aderência de determinados aspectos. Outros, por sua vez, mostram-se dissociados da realidade específica dessa área – conforme destacado adiante.

5.3 Políticas públicas e teoria da regulação

Toda política pública prevê regras e normas para a ação. Portanto, a formulação e a implementação de iniciativas dessa natureza possuem, em alguma medida, uma dimensão regulatória: “*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, p. 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, p. 121). Nesse sentido, pode-se afirmar que o debate sobre regulação se encontra inserido na grande área dos estudos de políticas públicas.

Em 1971, porém, 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, encontram-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, do público em geral ou de uma parcela significativa desse público. Ações de regulação estariam atreladas à correção de falhas de mercado relacionadas a externalidades, ineficiências ou estruturas monopolistas. Esses eram os pressupostos básicos da chamada teoria do interesse público.

Todavia, argumentos dessa natureza foram colocados em xeque, fundamentalmente a partir da década de 1960 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, p. 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 de bem-estar social. Ações nesse sentido seriam implementadas a partir de uma interação estratégica entre governos e empresários, em que se troca o atendimento aos interesses da indústria por apoio político. 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 e a 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 coalizão de grupos de interesse beneficiada, expresso, normalmente, pelo fornecimento de 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, p. 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 diversas as preferências em jogo. Em síntese, a tese central da teoria econômica da regulação sustenta que a regulação é concebida e operada pela indústria – por um ou mais grupos –, isto é, ela é adquirida de modo a se refletir em benefícios para essa indústria (STIGLER, 2004; POSNER, 2004; PELTZMAN, 2004).

Compartilha-se, aqui, dessa crítica e, em função disso, entende-se como merecedora de destaque a proposição de Stigler (2004) sobre qual seria o problema central da regulação: “(...) 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, p. 25). O autor defende, então, que o trabalho de investigação nesse campo pressupõe, fundamentalmente, debruçar-se sobre a gênese, evolução e consequências da regulação. Em outras palavras, o investigador desse processo deve justificar a quem cabe o benefício, identificar quem arca com o ônus e quais os efeitos dessa alocação de recursos.

São inúmeras as consequências de medidas regulatórias almeçadas pela indústria em geral, segundo a teoria econômica da regulação, duas das quais facilmente relacionadas ao setor de radiodifusão: (i) por meio de determinadas políticas, o Estado pode oferecer subvenção direta em dinheiro; (ii) 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: “Se o representante nega subsídios em dinheiro ou poder governamental a dez grandes indústrias,

elas dedicar-se-ão à eleição de um sucessor mais complacente: os interesses são o que importa” (STIGLER, 2004, p. 35).

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, p. 37, grifo nosso).

Some-se a isso duas premissas que contribuem 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. Além disso, quanto mais homogêneos seus interesses, mais fácil se chegar a uma estratégia comum de ação.

Basicamente, os custos potencialmente limitadores da 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, p. 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. A ideia segundo a qual as intervenções regulatórias possuem o potencial – intencional ou não – de concentrar o mercado também é defendida por Boehm (2007, p. 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. 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 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 políticos.

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 coalizão 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, p. 120). Não haveria, assim, contradição entre o que preveem 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 aqui empreendida. 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, 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.

Há que se ressaltar, ainda, que 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 outro 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, p. 3).

Diante da pressão exercida por coalizões 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): (i) **suborno**, quando se concede favor em troca de dinheiro; (ii) **apropriação indébita**, quando há subtração de recursos por parte daqueles que têm a missão de administrá-los; (iii) **fraude**, quando se pratica crime de falsificação, e/ou manipulação deliberada de informação; (iv) **extorsão**, quando se obtém dinheiro, favores ou outros recursos por meio da coerção, violência ou ameaça; (v) **favorecimento**, quando há uma distribuição corrompida de recursos, guiada pelo abuso de poder, em detrimento de uma alocação norteada pela eficiência; (vi) **nepotismo**, quando se verifica 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.

Destaque-se que, 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, p. 16). Transparência⁷ e *accountability*⁸ seriam, portanto, dois elementos essenciais para um processo regulatório que se proponha a desestimular episódios de corrupção.

⁷ 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, p. 17).

⁸ 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, p. 17).

É no contexto 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, por sua vez, pode ser classificado como *ex-ante* ou *ex-post*. No primeiro caso, 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 coalizão sobre o parlamento com a intenção de levá-lo a moldar as regras já em vigor.

5.4 Políticas públicas, regulação e políticas de comunicação

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 também 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; MUGHAN, 2004; PAPATHANASSOPOULOS; NEGRINE, 2010; FREEDMAN, 2008; BAKER, 2007). Entretanto, faz-se com pouca clareza ou de forma implícita.

Entende-se que, por meio de um diálogo mais intenso e explícito, tem-se 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, bem como, eventualmente, efetuar adequações desses elementos para as 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. No contexto de disputa conceitual que caracteriza esse campo de estudo, 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 motivações da ação estatal, ou seja, mais próxima da crítica realizada pela teoria econômica da regulação.

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 (GRANHAM, 1998 *apud* HART, 2004). Definição sugerida por Papathanassopoulos e Negrine (2010, p. 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; 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; 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 fora of 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, p. 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, p. 9) também levantam questionamentos quanto à predisposição do em Estado 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 a partir da interação estratégica entre governo quanto a sua política de comunicação e atores autointeressados é amplamente amparada por análises empíricas⁹.

No Brasil, também são inúmeras as pesquisas que contribuem para confirmar a tese de que o processo de definição de políticas setoriais de regulação da comunicação – em especial a área da radiodifusão – não são guiadas, necessariamente, pelos princípios do 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 (2005; 2006; 2012).

⁹ Exemplos dos mais diversos são encontrados na Espanha (GUNTER; MONTERO; WERT, 2004), na Rússia (MICKIEWICZ, 2004), na Hungria (SUKOSD, 2004), no Chile (TIRONI; SUNKEL, 2004), na Argentina (MASTRINI, 2009; BLANCO; GERMANO, 2005; GASULLA, 2010; ALBORNOZ, 2000), na África (BLANKSON, 2007), na América Central (ROCKWELL, 2007) e em países do leste europeu (MARIN; LENGEL, 2007). Ressalte-se, ainda, trabalho da investigação de 12 países – sendo a Espanha o único não latino-americano – realizado pelo *Instituto Prensa y Sociedad* (IPyS) (BECERRA; MASTRINI, 2009).

O argumento central de pesquisas nesse campo sugere que políticas setoriais de comunicação são guiadas pelos seguintes objetivos: (i) preservar interesses empresariais consolidados; e (ii) impedir a entrada de novos atores no cenário. Esse quadro seria reflexo de uma cooperação – velada ou não – entre governos e empresariado do setor. Verifica-se, novamente, uma aproximação entre essas conclusões e pressupostos da teoria econômica da regulação. 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 diálogo 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; NEGRINE, 2010, p. 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*), por outro lado, 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; NEGRINE, 2010, p. 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; 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 estruturam 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 do qual emergem, tampouco dos eventos que a antecederam ou das suas consequências, sejam elas intencionais ou não: *“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* PAPATHANASSOPOULOS; NEGRINE, 2010, p. 16).

5.5 Conclusão

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. Entretanto, a investigação nesse setor específico ou não recorre a essas ferramentas ou faz isso de maneira implícita. Considera-se que esta ausência possui o potencial de fragilizar explicações/interpretações de fenômenos dessa natureza.

Esta reflexão teve, portanto, como horizonte verificar a aplicabilidade 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 hipóteses centrais: (i) o estudo de políticas públicas pode ser guiado pelas perguntas “quem?”, “ganha o quê?”, “quando?”, “por quê?” e “que diferença faz?” (LASSWELL, 2011); (ii) políticas regulatórias são concebidas e operadas pela indústria (STIGLER, 2004). Tratam-se de afirmações-chave, plenamente aplicável 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, relevantes quando da análise de políticas de comunicação, especialmente aquelas voltadas para a radiodifusão de imagens e sons:

- O estudo de políticas de comunicação encontra-se inserido no contexto mais amplo de análise de políticas públicas, uma vez que se trata da investigação da ação ou omissão do Estado quanto à definição de políticas para determinado setor. Além disso, a lógica processual (*policy-making processes*), própria da investigação em políticas públicas, mostra-se essencial à observação de políticas de comunicação.
- Formulações teórico-conceituais neointitucionalistas, sobretudo de viés histórico, sobre processo de tomada de decisão em políticas públicas como uma alternativa aos modelos racional e incremental também são observadas no campo específico de políticas de comunicação. Contexto e sequência histórica são tomados como variáveis relevantes para se compreender desenho de políticas e suas consequências, sejam elas intencionais ou não.
- A lógica interpretativa segundo a qual o relacionamento dos atores é determinado por suas expectativas de ganho é claramente aplicável ao cenário de tomada de decisão em políticas de comunicação. Como o Estado é o gestor de recursos encarregado de definir expectativas a partir da sua ação, pode-se afirmar que a relação política entre os

atores presentes ao cenário e as expectativas por eles cultivadas são determinadas pela política adotada por meio da ação governamental.

- Políticas de comunicação teriam natureza não somente regulatória, mas também, distributiva – ou clientelista –, uma vez que geram benefícios concentrados para um grupo beneficiado (empresários do setor, por exemplo) e custos difusos para a coletividade.
- Embora políticas de comunicação pressuponham um conteúdo técnico relevante, em seus processos de formulação e implementação predomina o viés político. Processos desse tipo possuem um grau significativo de conflito entre grupos passíveis de serem identificados como “perdedores” e “ganhadores”. A possibilidade de identificá-los dessa forma se dá, sobretudo, pelo fato do desenho políticas facilitarem ou dificultarem a mobilização de grupos de interesse, isto é, privilegiam preferências de uns em detrimento da dos outros.
- O discurso formal daqueles à frente do processo de definição de políticas de comunicação (normalmente empresários do setor e governo) tende a ressaltar seus aspectos técnicos (“políticas de gabinete”). Essa características acaba por conferir alta complexidade e baixa saliência ao debate sobre formulação e implementação da políticas. Na prática, o processo decisório fica invisível à mídia, sem adesão popular, e, ao mesmo tempo, restrito ao gabinete daqueles responsáveis pela tomada de decisão e dos interessados nas suas consequências.
- Políticas de comunicação tendem à manutenção do *status quo*. Mudanças substanciais no setor de comunicação representam custos elevados ao governo e, por isso, são exceção num cenário em que predominam mudanças periféricas ou incrementais. Este comportamento é reflexo da pressão de coalizões de interesses – sobretudo empresariais – sobre o Estado, com o objetivo de obter políticas favoráveis à manutenção ou consolidação de conquistas obtidas em momentos anteriores. Não por acaso, governos tendem a adotar políticas dos tipos simbólicas ou “sem sentido” para o setor. Em tese, *policy makers* possuem conhecimento, porém lhes falta disposição

para arcar com os custos políticos de iniciativas que se proponham a desequilibrar a relação de forças já estabelecida.

- 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.
- Grupos empresariais da área de comunicação e governos estabelecem relações de troca, na qual se negocia apoio (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 com a implementação de políticas regulatórias.
- 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, maior suas chances de obter regulação favorável.
- 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.

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. É o que esta tese propõe. Trata-se da sua principal contribuição a este campo de pesquisa em termos metodológicos. 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.

PARTE II

EMPIRIA

6 DEMOCRACIA E MÍDIA PLURAL

A discussão sobre TV aberta e ação regulatória do Estado está intimamente relacionada ao debate sobre qualidade da democracia. Esta associação está assentada em reflexões teóricas, conforme destacado neste capítulo, bem como evidenciada em investigações empíricas, como demonstrado no capítulo seguinte (capítulo 7).

O presente capítulo tem como objetivo principal situar essa relação a partir da concepção de pluralidade de mídia situada no contexto mais amplo de modelos de democracia. Nesse sentido, empreende-se aqui uma breve apresentação de alguns dos principais modelos de democracia, com o intuito de localizar a discussão sobre diversidade de mídia no cenário das teorias da democracia. Num primeiro momento, ressalta-se a distinção básica entre democracia enquanto procedimento e democracia enquanto substância e, assim, visualiza-se o tom essencialmente normativo a marcar o debate sobre diversidade e concentração de mídia. Em seguida, aborda-se o papel normativo atribuído à ideia pluralidade, a qual seria não apenas resultado mas também causa de processos de democratização. Nesse contexto, investiga-se a associação teórica entre democracias robustas e mídia plural.

Por meio dessa reflexão conceitual, pretendeu-se não apenas situar historicamente a origem e o desenvolvimento do debate sobre concentração e diversidade de mídia no contexto mais amplo de modelos de democracia, mas também visualizar com alguma clareza maneiras de como operacionalizá-lo – objeto central do próximo capítulo.

6.1 Democracia e democratização

Para efeitos da análise aqui empreendida, entende-se democracia como um regime que requer, no mínimo: (i) sufrágio adulto e universal; (ii) eleições regulares, livres e justas; (iii) multipartidarismo; (iv) fontes alternativas de informação (DIAMOND; MORLINO, 2005). O último pré-requisito também é listado por Dahl (2009; 2012) como condição necessária para democracias. Destaque-se, também como condição necessária, o controle civil sobre os militares, de modo que aqueles eleitos efetivamente governem (ZAVERUCHA, 2000; 2005).

Destaque-se que regime é um conceito mais amplo do que governo. Ele prevê regras formais ou informais que “governam a interação dos principais atores no sistema político. A

noção de regime envolve a institucionalização, isto é, a ideia de que tais regras são amplamente entendidas e aceitas e que os atores pautam seus comportamentos de acordo com as regras (MAINWARING, 1992, p. 296 *apud* ZAVERUCHA, 2000, p. 14). Diamond e Morlino (2005, p. xi) afirmam que regimes democráticos possuem três objetivos principais: promoção de liberdades política e civil, da vontade popular (controle dos cidadãos sobre políticas públicas e sobre aqueles que as elaboram e implementam) e da igualdade política em relação a direitos e poderes. Entende-se que a concepção de qualidade da democracia, por conseguinte, está relacionada diretamente com a capacidade de determinado regime oferecer a seus cidadãos liberdade, igualdade política e controle popular sobre políticas públicas e *policy makers*, por meio de instituições legítimas e estáveis (DIAMOND; MORLINO, 2005).

De maneira prática, quanto mais evidências de que os cidadãos desfrutam dessas condições, maior o grau de qualidade de democracia do país analisado; em sentido inverso, quanto menos evidências, menor o grau de qualidade da democracia. A verificação dessa variação em termos de grau se dá por meio da identificação de dimensões referentes à qualidade. Diamond e Morlino (2005) sugerem oito. *Rule of law*, participação, competição e *accountability* seriam dimensões procedurais ou procedimentais. Respeito a liberdades civis e políticas e a promoção de igualdade política seriam dimensões de natureza substantiva¹⁰. A última dimensão de variação de qualidade de democracia estabelece, segundo os autores, uma ligação entre procedimento e substância: reponsividade. Trata-se do elemento pelo qual seria possível mensurar a correspondência entre demandas e preferências manifestadas pelos cidadãos e a capacidade do estado em atendê-las.

Entretanto, não há consenso na literatura sobre o que vem a ser democracia nem muito menos qualidade da democracia. Longe disso. A heterogeneidade e complexidade das democracias contemporâneas oferecem um desafio à formulação de categorias analíticas. Tarefa nada fácil sobretudo após 1960, quando da chamada terceira onda de democratização, momento a partir do qual se verificou que três entre quatro países podiam ser classificados como democráticos (HUNTINGTON, 1994). À época, as democracias deixaram de ser *outliers* e o foco das análises comparativas passou a ser as diferentes formas de regimes democráticos, no que diz respeito ao seu desempenho, estabilidade e legitimidade (MAIR, 2008).

¹⁰ A distinção entre os aspectos centrais de democracia enquanto procedimento e democracia enquanto substância são apresentados e desenvolvidos adiante.

Surgiu, então, um universo de modelos com, basicamente, o mesmo intuito: estabelecer parâmetros e, a partir do diálogo entre teoria e empiria, apreender a realidade de regimes democráticos. Com isso, emergiram os mais inusitados termos e expressões. Collier e Levitsky (1996), por exemplo, identificaram 550 tipos do que eles chamaram de “democracia com adjetivos” – alguns deles surpreendentes, como “democracia autoritária”, “democracia neopatrimonial”, “democracia militarmente dominada” e “protodemocracia”. Ressalte-se que o termo “modelo” é utilizado ao longo deste texto conforme empregado por Macpherson (1978), ou seja, “para significar uma elaboração teórica com vistas a exibir e explicar as relações reais, subjacentes às aparências, entre os fenômenos ou no seio do fenômeno em estudo” (MACPHERSON, 1978, p. 10).

Algumas tentativas se mostraram mais bem sucedidas e se consolidaram na literatura em Ciência Política. O conceito de poliarquia de Dahl (2012), a distinção proposta por Lijphart (2003) entre democracia majoritária e democracia de consenso e a classificação de regimes em democracia descentralizada e democracia centripetal proposta por Gerring (MAIR, 2008) seriam exemplos disso. Ressalte-se, ainda, o modelo desenvolvido por Zakaria (2007), nomeado de democracia iliberal, a qual seria marcada por processos eleitorais democráticos bem estabelecidos, ao mesmo tempo em que demonstra deficiências quanto às garantias das liberdades civis constitucionais.

Ainda nesse cenário estão inseridos os debates teóricos sobre desenho constitucional e qualidade da democracia, centrados, sobretudo, no problema de governança e desempenho institucional (ARATO, 2002; ACKERMAN, 2000; PERSSON; TABELLINI, 2004; GERRING; THACKER; MORENO, 2005; FOWERAKER; KRZANARIC, 2002), além daqueles que se dedicam a questões sobre representação, responsividade e relação principal-agente (POWELL, 2007; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 2006; ARATO, 2002; SHUGART; MORENO; CRISP, 2000; FAREJOHN, 1998). Ou, ainda, aos que relacionam desigualdade e qualidade da representação (STOKES, 2007; BOIX, 2003, ACEMOGLU; ROBINSON, 2006 *apud* ANSEL; SAMUELS, 2007; KITSCHOLT; WILKINSON, 2007).

A bibliografia revisada, apesar de vasta, não enfatiza aspectos especificamente relacionados ao debate sobre comunicação e modelos democráticos. O foco recai, predominantemente, sobre unidades de análise referentes a estudos legislativos, desenho

institucional e qualidade da democracia. Essa constatação reforça aquilo que Miguel (2000) já havia identificado e chamado de “ponto cego nas teorias da democracia”, ou seja, a ausência dos meios de comunicação como variável a ser levada em conta quando da formulação de teorias democráticas.

Nesse sentido, diante dessa ausência na bibliografia revisada, entendemos como pertinente partirmos da reflexão de Bobbio (2005), segundo a qual tentativas de se categorizar democracias podem ser enquadradas, em maior ou menor medida, em duas grandes famílias: a que entende democracia enquanto procedimento; e a que entende democracia enquanto substância. O mesmo Bobbio (2012) também as denomina democracia formal e democracia substancial, respectivamente.

No primeiro grupo, destaca-se o entendimento a respeito das chamadas regras do jogo como mecanismos de distribuição de poder político entre a maior parte da população. A ideia de democracia procedimental se caracteriza, ainda, pela análise dos aspectos formais do funcionamento do regime, do “como” o regime está organizado e das garantias dos processos de representação, responsabilização e legitimação (BOBBIO, 2005). Trata-se, essencialmente, da forma de governo (BOBBIO, 2012). Já no segundo grupo, predomina o ideal de igualdade segundo o qual governos democráticos deveriam se guiar (BOBBIO, 2005). Trata-se de se levar em conta fundamentalmente o conteúdo dessa forma (BOBBIO, 2012). As tentativas de definição baseadas na abordagem substantiva levam em conta, fundamentalmente, sua capacidade de atingir ideais de igualdade e inclusão (MAIR, 2008).

O enquadramento básico em duas famílias não pressupõe distinção rígida e, assim, necessariamente excludentes. Procedimentos formais são requisitos básicos não só para modelos procedimentais, mas também para a previsão de normas que garantam a efetivação de princípios substanciais. Ou seja, procedimentos entendidos como regras do jogo estão presentes em ambas as famílias de modelos. Da mesma forma, elementos contitudísticos também podem ser identificados em modelos essencialmente procedimentais.

O que se deve levar em conta não é a presença ou ausência, por si só, deste ou daquele elemento, mas sim a gradação de traços característicos. Procedimentos e formalidades podem entendidos, em maior ou menor medida, como um fim em si mesmos ou como meios pelos quais se pretende atingir um princípio baseado na igualdade. Trata-se, portanto, de uma

questão hermenêutica de leitura dos tons de determinado modelo para, a partir daí, pretender-se chegar a um enquadramento coerente.

Dessa forma, ao nos referirmos a democracia, estaremos nos reportando ao seu significado como “regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera” (BOBBIO, 2012, p. 157). Opera-se essencialmente a partir do entendimento de democracia enquanto forma e procedimentos com fim em si mesmos; ou se vai além e guia-se a partir da concepção de que procedimentos seriam meios para se garantir a efetivação do princípio de igualdade. Ressalte-se, ainda, que ao se referir a igualdade, Bobbio (2012) aborda uma igualdade não somente jurídica, mas social e econômica.

Para efeitos da análise aqui empreendida, interpreta-se que essa igualdade também seria extensiva aos processos de tomada de decisão. Esse pressuposto é resultado do entendimento de que seria razoável tomar como referência, ao lado de Bobbio (2012), a reflexão de O’Donnell e Schmitter (2013) segundo a qual democratização significa o gradativo processo de inclusão igualitária dos cidadãos em tomadas de decisão. Democratização teria, então, um sentido positivo da participação do cidadão na vida pública, sem a qual os direitos liberais podem vir a ser manipulados (WEFFORT, 1989).

Tilly (2013), ao analisar processos de democratização sob uma perspectiva histórica, apresenta uma proposta de operacionalização desse fenômeno, a partir da seguinte definição: “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes” (TILLY, 2013, p. 73). A democratização, segundo o autor, seria um movimento em direção nesse sentido, enquanto a desdemocratização seria um movimento em direção oposta. Tilly vai além e desenvolve um resumo sobre como detectar movimentos de democratização. Tratam-se do que ele chama de princípios para descrição da democracia, da democratização e da desdemocratização. São eles:

- (1) Concentre-se em observações de interações entre os cidadãos e estados;
- (2) (...) Invente ou adote medidas que agreguem diversas situações de interação entre cidadãos e estados e/ou que indique uma amostra de uma ampla gama de interações; (...)
- (3) Procure alterações na extensão, igualdade,

proteção e caráter mutuamente vinculante das consultas; (...) (4) Calcule as médias dessas mudanças, pressupondo que as alterações na extensão, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante trazem contribuições tanto para a democratização quanto para a desdemocratização. (...) (5) Se as mudanças são nitidamente heterogêneas (um elemento mudança na direção oposta, ou um muda muito mais ou muito menos do que os outros), marcá-las com um indicador de que devem receber atenção especial. (...) (6) Definir um intervalo claro de casos para comparação, numa escala que vai do menos para o mais democrático (...) (7) Padronizar as alterações no caso em questão na faixa examinada; (...) (8) Complementar aquela comparação entre os regimes com a detecção de mudanças na extensão com a qual o Estado implementou os resultados das consultas entre Estado e cidadãos. (...) (9) Se esta análise revelar mudanças na implementação, investigar se as mudanças na capacidade do Estado causaram essa mudança. (...) (TILLY, 2013, p. 74-75).

O modelo analítico construído por Tilly tem como origem a investigação de processos de democratização e desdemocratização em diversos países na Europa e África. Entende-se que ele apresenta ferramentas relevantes e passíveis de adaptação para a observação da relação entre democracia e mídia – ou de processos de democratização em ambientes de políticas de comunicação. Afinal de contas, nesses ambientes estão presentes unidades de análise destacadas por Tilly, como a interação entre cidadãos e Estado, apresentação de reivindicações por parte desses cidadãos, padrões de mudança e/ou manutenção quanto à relação entre determinados atores e o Estado.

Ressalte-se, ainda, que o debate sobre processos de democratização está inserido no contexto teórico-conceitual de democracia enquanto substância. Considera-se, nesse sentido, democratização como algo além de eleições competitivas livres e justas. Estas seriam condições necessárias, porém não suficientes (ZAVERRUCHA, 2000; 2005). Compartilha-se, aqui, a crítica de Levitsky e Way (2010), segundo a qual estudiosos dedicam atenção desproporcional a aspectos relacionados a desenho constitucional, relações executivo-legislativo, partidos políticos e comportamento do eleitor. Esses são, sem dúvida, elementos relevantes para se analisar estabilidade democrática, porém não encerram o debate. Entende-se como indispensável a investigação das dinâmicas internas desses regimes, as quais acabam inexploradas: *“The coexistence of meaningful democratic institutions and authoritarian incumbents creates distinctive opportunities and constraints for actors, which – in important areas of political life – generate distinct patterns of political behavior”* (LEVITSKY; WAY, 2010, p. 27).

A crítica a modelos procedimentais também é realizada por Zaverucha, ao analisar o processo de democratização no Brasil entre 1990 e 1998 (ZAVERRUCHA, 2000) e entre 1999 e 2002 (ZAVERRUCHA, 2005): “A democracia não pode estar desligada do contexto socioeconômico em que vivem os indivíduos. Do contrário, torna-se, para muitos, irrelevante” (ZAVERRUCHA, 2005, p. 21). Ao empreender sua investigação, o autor adota como unidade de análise as relações entre civis e militares, contexto no qual desenvolve a concepção de democracias fragilizadas para se referir ao que considera um processo inacabado de consolidação democrática. Embora o Brasil apresente eleições regulares e justas, evidências robustas apresentam um quadro de fragilidade do regime. Esse cenário, entretanto, provavelmente não seria detectado por meio de enfoques procedimentais.

Há um vazio conceitual. As teorias sobre democracias e democratização não são persuasivas. Tais teorias são aplicadas primordialmente em países com tradição democrática. O que não é o caso do Brasil. Trata-se de *apriorismo*. Prefiro, como Tocqueville, observar os fatos, interpretá-los tendo como referência o horizonte meta político-eleitoral que lhes dá sentido e valor (Goyard-Fabre, 2003) (ZAVERRUCHA, 2005, p. 22, grifo do autor).

O mesmo pode ser observado, conforme destacado adiante, quando se trata da relação entre democracia e mídia. A análise dessa relação pressupõe a adoção de enfoques próprios da ideia de democracia enquanto substância, uma vez que a literatura prevê fontes alternativas de informação (DAHL, 2009; 2012; DIAMOND; MORLINO, 2005) ou acesso a mídia (LEVITSKY; WAY, 2010) como pré-requisitos a democracias. Essa relação é, portanto, guiada pelo princípio do fomento de princípios democráticos mais ou menos atrelados às ideias de igualdade, participação e inclusão. Trata-se de uma abordagem predominantemente qualitativa, a qual sugere a adoção de uma “narrativa analiticamente informada”, como propõe Tilly (2013, p. 74). Essa distinção entre democracia enquanto procedimento e enquanto substância é desenvolvida no tópico seguinte.

6.2 Procedimento e substância

A concepção de democracia elitista-competitiva (HELD, 1987) – também denominada democracia de equilíbrio (MACPHERSON, 1978) ou liberal-pluralista (MIGUEL, 2005) –

está ancorada, sobretudo, em Weber e Schumpeter (1961), em cujas obras seria possível identificar o refinamento de um conceito restrito de democracia. Em síntese, esta é vista, “na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos” (HELD, 1987, p. 131). Some-se a isso a crítica weberiana à democracia direta em sociedades heterogêneas, tentativa que levaria a uma administração ineficaz e à instabilidade política, principalmente por não possuir mecanismos adequados para mediar lutas de facções. Tal perspectiva – intitulada “elitismo competitivo” – representa de modo exemplar o ideal de democracia enquanto procedimento.

A democracia seria não mais do que um método político, um arranjo institucional por meio do qual líderes são investidos da tarefa de decidir. “Schumpeter, então, redefine a democracia como sendo simplesmente uma maneira de gerar uma minoria governante legítima” (MIGUEL, 2005, p. 9). Trata-se, então, de uma “democracia de liderança” ou, conforme já citado, “elitismo competitivo”, por meio do qual Schumpeter rejeita, explicitamente, a doutrina clássica da democracia. Sob essa perspectiva, a democracia se caracterizaria, simplesmente, por proporcionar mecanismos institucionais para escolher e autorizar governos (HELD, 1987; MACPHERSON, 1978; GARCÍA, 1988). Reside nessa concepção, de raiz weberiana e desenvolvimento schumpeteriano, a ideia de democracia como um mercado, em que líderes disputam o voto de eleitores vulneráveis emocionalmente e irracionais, incapazes de refletir acerca das suas necessidades e de identificar direcionamentos políticos mais ou menos adequados para supri-las.

No modelo elitista competitivo o princípio da igualdade não se aplicaria a processos de tomada de decisão além das eleições. Conforme destaca Miguel (2005, p. 7-8), “A ideia de ‘governo do povo’ é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar”. Não por isso, porém, esse modelo deixaria de ser chamado de democrático. “Longe de ser uma base para o desenvolvimento potencial de todos os cidadãos, a democracia pode ser entendida como um mecanismo-chave para assegurar lideranças políticas e nacionais eficientes” (HELD, 1987, 145).

Tal entendimento poderia ser situado em posição diametralmente oposta ao modelo de democracia desenvolvimentista, cujo princípio normativo relaciona o regime democrático às consequências benéficas da participação popular para além dos processos eleitorais, conforme destacado adiante (HELD, 1987; MACPHERSON, 1978). Esses pressupostos

schumpeterianos são refinados e defendidos por Przeworski (1999), a partir do desenvolvimento do que o autor chama de conceito minimalista de democracia. Segundo tal formulação, a existência de eleições é tomada como fator fundamental único para estabelecer a distinção entre regimes democráticos e autoritários, por meio de uma categorização dicotômica. Esse modelo é fortemente criticado por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), para os quais o conceito de Przeworski seria subminimalista.

Ao focar o processo eleitoral e ressaltar o papel desempenhado por partidos e seus líderes, a reflexão elitista negligencia a atuação de grupos intermediários, como associações comunitárias, grupos religiosos, sindicatos e organizações comerciais. A crítica realizada pelos adeptos do modelo pluralista reside, fundamentalmente, nesse ponto – formulação compartilhada por Dahl e Truman, dois dos principais nomes dessa escola (*apud* HELD, 1987).

Embora aceitem a visão schumpeteriana de que a distinção entre democracias e não democracias está na forma pela qual líderes são eleitos, os adeptos do pluralismo sugerem um passo adiante. Eles não comungam da ideia segundo a qual a concentração de poder nas mãos de elites políticas seria algo inevitável – pelo contrário. O poder de determinados grupos estaria diretamente relacionado a posse de recursos que seriam não somente financeiros, mas de natureza diversa.

Nesse contexto, as barganhas e competições por recursos escassos seriam consequência da interação entre grupos em busca da maximização de seus interesses. Some-se a isso a possibilidade de grupos economicamente poderosos exercerem, potencialmente, influência desproporcional sobre o governo se comparados a outros concorrentes num cenário em que o Estado não seria tão neutro como se poderia imaginar. Seria, portanto, um tanto ingênuo pensar em igualdade entre grupos de interesse. Em democracias eleitorais liberais, políticos estariam predispostos a atender prioritariamente a demandas do sistema corporativo privado (LINDBLOM, 1977; DAHL, 1985 *apud* HELD, 1987).

Em oposição aos modelos elitista e pluralista, encontram-se aqueles que reivindicam o participacionismo, de formas distintas, em processos de tomada de decisão e no Estado. Nesse campo, destacamos os modelos de democracia participativa e deliberativa, cujo o princípio moral pode ser verificado na ideia de democracia desenvolvimentista, segundo a qual a

participação política possuiria, em si, um caráter educativo (MACPHERSON, 1978). Esse pressuposto está fortemente relacionado às reflexões de Stuart Mill, conforme ressalta Bachrach: “*El hombre que no participa en los asuntos políticos de su país, responde Mill, ve agostadas sus capacidades intelectuales y morales, limitados e frustados sus sentimientos*” (BACHRACH, 1967, p. 22).

A participação rotineira na articulação dos próprios interesses seria, por conseguinte, a melhor garantia que o indivíduo pode ter de que seus direitos serão respeitados: “(...) apenas por suas próprias mãos podem as pessoas promover melhorias positivas em suas condições de vida” (MILL, 1981, p. 33). A democracia seria um modelo que promoveria a atuação do povo, o intelecto, por meio da atividade prática, eficiente, em busca do bem comum. Isto é, a participação seria um meio de desenvolvimento das capacidades humanas.

Tais princípio ainda ecoam entre teóricos participacionistas contemporâneos, os quais defendem a descentralização do poder por meio da efetivação de fóruns decisórios nos mais variados espaços da vida cotidiana e da autogestão (PATEMAN, 1992). Essa iniciativa seria uma espécie de “treinamento” para a democracia. Nesse sentido, um dos argumentos centrais da teoria da democracia participativa sustenta que a educação para a democracia se dá dentro de estruturas de autoridade não governamentais e requer estruturas democratizadas. Assim, seria possível a disseminação de uma cultura da participação política, em que se aprende a participar, participando: “Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não democráticas por parte do indivíduo” (PATEMAN, 1992, p. 139).

Enquanto Held (1987) e Macpherson (1978) nomeiam tal modelo de democracia desenvolvimentista, Elster (1997 *apud* MIGUEL, 2005) vem a denomina-lo democracia participativa. Apesar de denominações distintas, entende-se que a essência se mantém preservada: parte-se aqui do pressuposto segundo o qual todo modelo de democracia participativa pode também ser entendido como desenvolvimentista, uma vez que a participação é condição necessária ao princípio do desenvolvimento das capacidade humanas num regime democrático (MILL, 1981). Nesse sentido, embora Elster denomine de democracia participativa o modelo que Held e Macpherson chamam de desenvolvimentista, verifica-se o participacionismo como princípio central nos três casos.

A concepção de democracia deliberativa vai além e produz uma crítica ainda mais contundente ao modelo elitista. Para os seus adeptos, a participação também é chave-analítica fundamental, porém deve haver incentivos ao amplo debate igualitário entre as partes envolvidas com o processo de tomada de decisão com o objetivo de se chegar a um consenso. Destaque-se: participação, por meio da interação no espaço público, deve abarcar fundamentalmente aqueles que serão atingidos pelas decisões a serem tomadas. As preferências seriam, portanto, resultado justamente desse processo, cujas raízes teóricas se encontram, sobretudo, em Habermas (1984).

Ao apontar distinções entre as compreensões liberal e republicana da política, Habermas (1997) desenvolve o que chama de concepção procedimentalista denominada “política deliberativa”:

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um *auto-entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos*, da checagem da coerência *jurídica*, de uma escolha de instrumentos *racional e voltada a um fim específico* e por meio, enfim, de uma fundamentação *moral* (HABERMAS, 1997, p. 277, grifo do autor).

Ressalte-se que embora a concepção habermasiana de política deliberativa seja classificada pelo próprio autor como procedimentalista, esta foi aqui enquadrada – para efeitos desta análise – na família dos modelos de democracia enquanto substância. Para tanto, levou-se em conta a ênfase à dimensão contitudística da concepção, sobretudo no que se refere à formulação democrática da opinião e da vontade. Nesse sentido, entende-se que a dimensão procedimental seria um meio formal para se atingir um fim substantivo. O mesmo poderia ser afirmado em relação à interpretação de Habermas em relação à concepção republicana da política; já a concepção liberal estaria indenticada com a visão de democracia enquanto procedimento.

Pressupõe-se, assim, que para tal modelo aqueles que participam do debate são racionais e capazes de identificar suas preferências com autonomia. Nesse campo da democracia deliberativa, destacam-se Gutmann e Thompson (1996), cuja reflexão procura sugerir a ideia

de “decisões mutuamente aceitáveis” ao invés de “consenso” em situações de desacordo moral. Os autores propõem uma conceituação de democracia deliberativa assentada em três princípios reguladores do processo político: reciprocidade, publicidade e accountability; e outros três reguladores do conteúdo das políticas: liberdade básica, oportunidade básica e igualdade de oportunidade: “*When citizens deliberate in democratic politics, they express and respect their status as political equals even as they continue to disagree about important matters of public policy*” (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 18). Processos deliberativos não devem, ainda, estar restritos a formalidades constitucionais ou governamentais, mas devem ser estendidos aos mais distintos ambientes e instituições. Isso significaria a inclusão de vozes antes excluídas do processo político de tomada de decisão (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 42).

Conforme será possível verificar ao longo do texto, o debate conceitual e empírico sobre a concentração e diversidade de mídia é fortemente ancorado em princípios próprios da discussão de democracia enquanto substância. A tônica é normativa, inserida num contexto desenvolvimentista de regimes democráticos via implementação de políticas setoriais. É o que se observa já a partir do tópico seguinte.

6.3 Desenho institucional, mídia e democracia

A mídia ocupa posição de destaque nos mais diversos campos de pesquisa das Ciências Sociais (RABOY, 2005), dentre os quais aquele em que se observa o diálogo entre o que se convencionou chamar de *communication research* e *policy analysis* (NAPOLI; GILLIS, 2006). Isso ocorre, sobretudo, em função do potencial da mídia de, por meio da produção e difusão de bens simbólicos, empreender o que se pode chamar de construção da realidade (THOMPSON, 2013; MIGUEL, 2002; BERGER; LUCKMANN, 2012). Não por acaso, diversidade – em relação a conteúdo e a estrutura de mercado de mídia – está no centro do debate sobre regulação da comunicação (PUPPIS, 2009). Conforme destaca Mauersberger, “*The access to means of communication is the central characteristic of democratic media markets and thus the central challenge for regulation*” (MAUERSBERGER, 2011, p. 9).

Produtos de mídia possuem uma dualidade relevante, a qual não se pode perder de vista. Eles são um bem econômico e, ao mesmo tempo, elementos constitutivos para a formação daquilo que se pode chamar de opinião pública – ou seja, interferem direta e indiretamente em

processos compartilhados de socialização, educação, crítica, articulação, entretenimento e controle social (MAUERSBERGER, 2011; JUST, 2009). Esse conflito é linha condutora do debate sobre políticas setoriais para a área de comunicação:

*This dual character results in a **value conflict** in media policy, which is particularly evident whenever media concentration issues arise as a result of the need to align two ‘competing’ interests: safeguarding competition on the one hand, and ensuring media plurality/diversity/pluralism on the other (JUST, 2009, p. 98, grifo da autora).*

Essa tensão está embasada pelo pressuposto de que o controle sobre mercados de mídia – e conseqüentemente, sobre o fluxo de informação – é uma variável relevante nas relações de poder. A disponibilidade ou não de informações seria capaz de interferir na formação de preferências e, dessa forma, no comportamento estratégico de indivíduos e instituições (cf. TSEBELIS, 1998; FIANI, 2009; ELSTER, 1994; WARD, 2002; SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Em outras palavras, o fato de determinado ator ter ou não informação a respeito de determinado objeto ou situação interfere, potencialmente, em suas escolhas em momentos de tomada de decisão:

In modern economies and societies, the availability of information is central to better decision making by citizens and consumers. In political markets, citizens require information about candidates to make intelligent voting choices. In economic markets, including financial markets, consumers and investors require information to select products and securities (DJANKOV et al., 2001, p. 1).

Este papel central também é identificado por Slavko Splichal (1999):

It is not possible to propose even the most limited and formal definitions of democracy without recognizing the integral role of the media for the functioning of all elements of a democratic system. Conventionally it is believed that the mass media serve democracy, and that they serve it inherently (...) The fundamental significance of the mass media for the political system is based on their role in the processes of (public) opinion formation and expression: the mass media help determine and demonstrate the limits of legitimate public discussion in society (SPLICHAL, 1999, p. 6-7).

A associação entre mídia livre e democracia liberal é amplamente aceita (RABOY, 2005; BAKER, 2009; DAHL, 2009; 2012). Ressalte-se que o conceito de democracia liberal aqui adotado pressupõe liberdade com igualdade, conforme reflexão desenvolvida por Sartori (1994). Dessa interação entre mídia livre e democracia liberal, espera-se uma relação de troca, uma via de mão dupla, em que ambas as partes ganham: “(...) *while the laws and principles of democracy are thought to be essencial to enabling the free and diverse voices to emerge in the mass media, this same plurality of voices also safeguards and improves the conditions for democracy*” (CMPF, 2013, p. 18).

Sob esse prisma, a mídia desempenha papel relevante em processos de democratização das sociedades, porque dotada do potencial de torná-las mais livres e igualitárias (RABOY, 2005). Szecsko (1986) endossa esse tipo de entendimento em artigo seminal sobre o que vem a ser “democratização da comunicação”, publicado na *Political Science Review*. Para o autor, democratização da comunicação deve ser tomado como um processo por meio do qual indivíduos e sociedade participam, criativamente, dos procedimentos de produção, tomada de decisão, distribuição e consumo da comunicação social, de acordo com suas necessidades e em igualdade de oportunidade em termos educacionais e culturais. Nesse sentido, Szecsko considera os processos de democratização e de desenvolvimento da sociedade como conceitualmente indissociáveis.

Ao se referir a George Gerbner, autor da frase “*the institution is the messagem*” (GERBNER, 1966 *apud* SZECSKO, 1986), Szecsko chama atenção para a imbricada relação entre instituições democráticas e sistemas de mídia:

Consequently, the mass communication system of a society cannot be much more democratic than the political institutions among which it operates, nor can it lag too much behind the society's institutions and values. Having said this, we should nevertheless see the field of action that mass communication can use to promote the democratic processes in society and so to contribute to its own democratic emancipation (SZECSKO, 1986, p. 440).

Tal enfoque está legitimado e embasado pela Unesco desde 1980, por meio do relatório MacBride, que conceitua democratização da comunicação como um “processo mediante o qual 1) o indivíduo passa a ser um elemento ativo e não um simples objeto da comunicação; 2) aumenta constantemente a variedade de mensagens trocadas; 3) aumenta também o grau de qualidade da representação social na comunicação” (MACBRIDE, 1987, p. 289 *apud* BRITTOS, 2010, p. 32-33). Esse entendimento é amparado por teorias normativas, segundo as quais, numa democracia, os indivíduos devem possuir pleno acesso a diversas fontes de informação para tomada de decisão, bem como desfrutar de condições perfeitas para manifestar seus pontos de vista (DAHL, 2009; 2012; BAKER, 2009; CMPF, 2013).

Além disso, evidências associam concentração de mídia não apenas a baixos índices de liberdade de imprensa, mas também a déficit em termos de liberdade política e indicadores de saúde da população (DJANKOV *et al.*, 2001), passando, ainda, por altos índices de corrupção (HOUSTON *et al.*, 2011). Ressalte-se, porém, que uma mídia livre não seria somente aquela sobre a qual não se observa intervenção governamental significativa, por meio de monopólio ou oligopólio (RABOY, 2005). Essa seria uma condição suficiente, mas não necessária (CMPF, 2013). Esse entendimento também é endossado pela Unesco, cujo posicionamento está explicitado em documento recente intitulado *New Communication Strategy* (2006). Nele, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura se refere diretamente ao tema *media pluralism* nos seguintes termos:

A vibrant democracy requires an independent and pluralistic media, which is free from governmental, political or economic control and with access to the materials and infrastructure that are needed for the production and dissemination of media products and programmes (UNESCO, 2006, n.p.).

Nesse mesmo documento, a Unesco defende a necessidade de políticas regulatórias que incentivem o pluralismo de mídia como medida essencial de proteção e promoção da democracia. Um ambiente de mídia plural, argumenta o documento, fomenta a diversidade em termos de número de jornais impressos, emissoras de rádio e de TV. Com isso, permite a manifestação do contraditório, por meio de um amplo leque de opiniões distintas entre si, em níveis local, nacional e global.

Os aspectos ameaçadores da ausência de pluralidade estariam presentes em contextos fortemente influenciados tanto pelo poder político quanto pelo poder econômico. Esse pluralismo pode ser do tipo externo ou do tipo interno (SMITH; TAMBINI, 2012). No primeiro caso, trata-se, sobretudo, de estrutura de mercado, número de empresas em disputa por audiência, por exemplo, e competitividade entre elas. No segundo caso, aborda-se, fundamentalmente, o conteúdo veiculado por essas empresas de mídia.

É ponto pacífico, portanto, que a concentração de mercados dos meios de comunicação de massa também é observada – e alvo de crítica – em regimes democráticos. Nesses casos, porém, ela se dá na esfera privada (DJANKOV *et al.*, 2001; BECERRA; MASTRINI, 2009). Extenso estudo realizado em 97 países por Djankov *et al* (2001) identificou que Estado e empresas familiares dividem a propriedade dos meios de comunicação ao redor do mundo:

*(...) only 4% of media enterprises are widely held. Less than 2% have other ownership structures, and a mere 2% are employee owned. On average, family controlled newspapers account for 57% of the total, and family controlled television stations for 34% of the total. State ownership is also vast. On average, the state controls approximately 29% of newspapers and 60% of television stations. The state owns a huge share – 72% - of the top radio stations (DJANKOV *et al.*, 2001, p. 15).*

O controle de informações por meio de instituições privadas em países democráticos também foi objeto de estudo de denso trabalho realizado pelo *Instituto Prensa y Sociedad (IPyS)*. A partir da investigação de 12 países – sendo a Espanha o único não latino-americano –, os autores observaram um alto nível de concentração de meios de comunicação no continente (BECERRA; MASTRINI, 2009). Conforme discutido adiante, essa concentração significaria uma disfunção no caso de regimes democráticos, uma vez que, na prática, representaria a supressão da possibilidade de institucionalização de fontes alternativas de informação, requisito necessário à democracia, segundo Dahl (2009; 2012) e Diamond e Morlino (2005).

Um sistema democrático de mídia requer, do ponto de vista normativo, regras capazes de garantir e proteger, efetivamente, a pluralidade – ou a diversidade – do sistema também quando ele se encontra nas mãos de empresas privadas. Sobre diversidade, Baker afirma: “*The*

three major reasons to oppose media concentration in general, and mergers in particular, can be labeled: (i) the democratic distribution value; (ii) the democratic safeguard value; and (iii) the media quality value” (BAKER, 2009, p. 653). Tais valores, uma vez operacionalizados por meio de políticas públicas, teriam como objetivo, basicamente, permitir maior distribuição de poder entre grupos distintos e, assim, proporcionar diversidade de pontos de vista:

The basic standard for democracy would then be a very wide and fair dispersal of power and ubiquitous opportunities to present preferences, views, visions. This is a democratic distribution principle for communicative power – a claim that democracy implies as wide as practical a dispersal of power within public discourse (BAKER, 2007).

A dispersão desse poder também incentivaria uma espécie de pluralismo em termos de *accountability*, exercido por esses grupos. Além disso, essa distribuição do poder da mídia protegeria regimes democráticos do que Baker chama de “efeito Berlusconi”, por meio dos quais se foram os grandes conglomerados do setor ao mesmo tempo em que surgem barreiras à entrada de novos atores.

Esse também são pressupostos básicos adotados pelo *Policy Report* encomendado e financiado pela União Europeia ao *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (CMPF) intitulado *European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom* (CMPF, 2013). Conforme o próprio título destaca, duas dimensões são o alvo do estudo desenvolvido pela *European University Institute*. São eles: *media pluralism* e *media freedom*. Como pano de fundo para o estudo, o CMPF desenvolve o argumento segundo o qual pluralismo e liberdade em termos de mídia são dimensões que se complementam.

Para tanto, faz-se referências filosóficas e legais que vão de Aristóteles, passando pela Primeira Emenda da Constituição dos EUA, à Declaração Universal dos Direitos do Homem. Trata-se de caminho recorrente em abordagens europeias sobre o tema, cujos enfoques costumam abordar pluralidade em termos de mídia como direito humano: *“Traditional approaches to regulating media concentration and pluralism are premised on a human rights argument that contemporary citizenship is based on certain rights, and, one of these rights is to have access to a diverse and plural media sector”* (WARD, 2005, p. 2).

Nesse sentido, as premissas que embasam o pressuposto do CMPF podem ser assim resumidas: uma sociedade só é livre quando seus cidadãos são minimamente informados e habilitados à participação e à deliberação; participação e deliberação são princípios democráticos cuja efetivação requer pluralidade e disponibilidade quanto às ferramentas comunicacionais; pluralidade seria, portanto, requisito para uma mídia livre, a qual, por sua vez, incentivaria princípios democráticos relacionados a uma sociedade livre.

O documento não se aprofunda no debate conceitual sobre o que seria essa sociedade livre, mas apresenta um conceito para o que seria uma mídia livre e, ao mesmo tempo, estabelece uma distinção entre liberdade de mídia e pluralismo de mídia. Liberdade em termos de mídia diz respeito, sobretudo, a não intervenção governamental sobre o sistema de mídia: “*Media freedom relates to the independence of the media from government authorities’ control and intervention*” (CMPF, 2013, p. 20). Uma mídia livre é apontada como pré-requisito necessário para o funcionamento de um sistema de mídia plural. A concepção de pluralismo em termos de mídia, por sua vez, está mais relacionada ao impacto da estrutura de mercado sobre o funcionamento do sistema de mídia.

Media pluralism relates to independence of media from private control and the disproportionate influence of one or few economic, social and/or political sources of power (Czpek et al. 2009). (...) the concept of media pluralism is usually based upon the tolerance and inclusiveness of both the political system and society in general. (...) Media pluralis could refer to ownership, media outlets, sources of information, and the range of content (Valcke 2011) (CMPF, 2013, p. 20).

A reflexão aqui desenvolvida adota essa conceituação quanto à concepção de pluralismo em termos de mídia. Essencialmente interdisciplinar, ela se encontra inserida no debate sobre a estrutura de sistemas de mídia e seus impactos em sociedades democráticas: “*Given the significant impact that communications has on society, it is clear that all academics disciplines might afford some insights as to how communications industries might best be structure*” (GARCIA; SURLES, 2007, p. 476).

Ao revisar o banco de dados de artigos científicos *Academic Search Premier*, *Communication and Mass Media Complete*, *JSTOR* e *Lexis-Nexis Academic*, Garcia e Surles (2007) chegam à conclusão de que a agenda de pesquisa sobre política de mídia – mais especificamente sobre concentração e diversidade – congrega em rede pesquisadores dos mais diversos campos de estudo. A partir das palavras-chave *media ownership*, *media consolidation* e *media diversity*, foram encontrados 230 artigos em 97 periódicos. Ocupam destaque pesquisadores da área do Direito, da Economia, da Ciência Política, do Jornalismo, da Comunicação e da Sociologia. Essa interdisciplinaridade é apontada pelas autoras como um fator positivo para análise de políticas.

No entanto, como era de se esperar, não há consenso em torno do que vem a ser pluralismo de mídia. Trata-se de uma definição em disputa, sobretudo pela complexidade e subjetividade a ela inerentes. Tentativas de abarcá-las se veem diante de dimensões conceituais e empíricas – como estrutura, organização e funcionamento, tanto da sociedade quanto do sistema de mídia especificamente – passíveis de uma infinidade de interpretações distintas entre si.

Por isso, a concepção de pluralismo está mais intimamente vinculada ao debate filosófico normativo sobre valores democráticos. Do ponto de vista empírico, tende-se a adotar a expressão “diversidade de mídia” como forma de se operacionalizar a discussão teórica-conceitual (CMPF, 2013). Um dos mais célebres autores a estabelecer essa interlocução entre democracia e meios de comunicação foi Dahl (2009; 2012), para quem fontes alternativas e independentes de informação seria uma das condições necessárias à democracia:

Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação? Portanto, os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista (DAHL, 2009, p. 111).

Não se trata somente de hipótese teoricamente informada. Parece haver evidências empíricas suficientes para se partir do princípio de que diversificação comercial – ou competição entre firmas por audiência – é condição necessária, embora não suficiente, para a

existência de mercados de mídia plurais (MAUERSBERGER, 2011). Países em processo de democratização ilustram bem esse cenário (MUGHAN; GUNTER, 2004; BLANKSON; MURPHY, 2007). É indispensável destacar que transições democráticas não necessariamente levam a democracias (ZAVERRUCHA, 2000; 2005; LEVITSKY; WAY, 2010).

A mídia integra esse cenário mais amplo de democratização, com destaque para o que se pode chamar de “*unfair media access*” (LEVITSKY; WAY, 2010, p. 3) por parte de determinados grupos selecionados pelos governantes. Acesso limitado ou privilegiado a mídia pode refletir num processo competitivo desigual entre os grupos que disputam o poder o que, por sua vez, representaria uma incompatibilidade com regimes democráticos. Essa seria uma das características daquilo que Levitsky e Way (2010) classificam como “*competitive authoritarianism*” – ou autoritarismo competitivo:

Competitive authoritarian regimes are civilian regimes in which formal democratic institutions exist and are widely viewed as the primary means of gaining power, but in which incumbents' abuse of the state places them at a significant advantage vis-à-vis their opponents (LEVITSKY; WAY, 2010, p. 5).

Nesse tipo de regime, a competição está prevista formalmente, mas não se efetiva na prática – vale destacar que uma das suas principais do autoritarismo competitivo é o papel relevante exercido por instituições informais. Essa classificação desenvolvida por Levitsky e Way (2010) leva em conta uma série de variáveis, a saber: sistemático abuso eleitoral, violações de liberdades civis de opositores políticos, graus de clientelismo e corrupção, além de acesso seletivo a mídia. Ou seja, a questão do papel desempenhado pela mídia em processos de democratização é considerado relevante.

Quanto à relação entre transição democrática e mídia, já foram objeto de estudo os casos da Espanha (GUNTER; MONTERO; WERT, 2004), Gana (ALHASSAN, 2005), Nigéria (MOHAMMED, 1994), Rússia (MICKIEWICZ, 2004), Hungria (SUKOSD, 2004) e Chile (BRESNAHAN, 2003; TIRONI; SUNKEL, 2004). A relação entre pluralismo midiático e democracia também é objeto de investigação comparada na África (BARNETT, 1999; BLANKSON, 2007), América Central (ROCKWELL, 2007) e em países do leste europeu (MARIN; LENGEL, 2007). Assim, a construção teórica e conceitual da ideia de pluralismo

de mídia ocorre a partir da referência histórica a processos de democratização nas chamadas *new democracies*:

In this situation, the necessity for media pluralism rules became obvious. However, recent studies have demonstrated that there are still problems related to media freedom in certain countries with more recent democratisation or re-democratisation (e.g. Freedom House annual indexes) and, indeed, problems related to media pluralism (CMPF, 2013, p. 15).

O estudo da União Europeia sugere que uma mídia plural se caracteriza, fundamentalmente, pela preservação da integridade de determinados princípios democráticos, a saber: (i) prevenir a subrepresentação midiática de grupos sociais, ou seja, promover inclusão e participação; (ii) incentivar o surgimento das mais diversas fontes de informação e de opinião, bem como (iii) o acesso a elas por parte dos cidadãos; e, por último, proteger a liberdade de expressão. Esses aspectos podem ser diretamente impactados pela forma como o recursos de mídia são distribuídos: “*Such media freedom and pluralism are based upon fair distribution of power and influence amongst a variety of social and political groups*” (CMPF, 2013, p. 17).

Mauersberger (2011), ao analisar os casos do Uruguai, Argentina e Chile, insere a investigação sobre política regulatória de radiodifusão no contexto mais amplo do processo de redemocratização. Assim como Zaverucha (2000; 2005) quanto às relações civis-militares, Mauersberger considera a mídia como parte relevante do processo – inacabado e frágil – de consolidação democrática: “*Many years after the political systems returned to electoral democracies, calls for democratizing the media sector are increasing and in some countries answered with policy reforms*” (MAUERSBERGER, 2011, p. 2).

O autor defende que, na América Latina, o processo de democratização não chegou à mídia – o que tornaria, a princípio, os casos em questão como enquadráveis na classificação de autoritarismo competitivo (LEVITSKY; WAY, 2010) ou de democracias fragilizadas (ZAUERUCHA, 2000; 2005). A censura governamental acabou substituída pelo que Mauersberger chama de censura econômica, propiciada pela formação de conglomerados, resultado de uma aliança entre elites econômicas e políticos conservadores. O cenário latino-

americano se caracteriza, portanto, pela baixa competitividade e pela homogeneização de conteúdo.

6.4 Conclusão

O papel desempenhado pela mídia na construção da realidade confere a ela uma relevância fundamental para se compreender relações de poder, tanto em regimes democráticos quanto em países autoritários. Ter acesso a ferramentas de produção e difusão de formas simbólicas é ter acesso a poder. Trata-se, portanto, de uma variável que não pode ser negligenciada.

Nesse sentido, é possível afirmar que o debate sobre democracia e mídia plural é marcadamente normativo. É evidente a predominância de princípios democráticos relacionados a modelos de democracia enquanto substância a guiar as reflexões sobre essa relação. Uma mídia plural é apontada como ferramenta de incremento de regimes democráticos, ao mesmo tempo em que é considerada resultado de democracias robustas.

Espera-se que países democráticos disponham de normas e regras que tenham como objetivo proteger a pluralidade – ou a diversidade – do sistema de mídia. Elas se efetivam – ou, pelo menos, devem se efetivar – por meios de políticas públicas setoriais. Processos de redemocratização ilustram esse aspecto. A análise da estrutura de mercado de mídia contribui para revelar em que medida determinado país é mais ou menos democrático.

Em síntese, para a análise sobre a relação entre democracia e mídia, considera-se imprescindível levar em conta os pressupostos abaixo relacionados:

- democratização pode ser definido como um processo de inclusão igualitária dos cidadãos em tomadas de decisão, por meio de um movimento na direção de consultas amplas, igualitárias e protegidas. Se esses elementos são observados apenas formalmente, o caso em questão pode ser considerado como autoritarismo competitivo;
- a mídia, por meio da produção e difusão de bens simbólicos, é elemento fundamental do processo de construção da realidade compartilhada socialmente pelos indivíduos;

- o quesito fontes alternativas de informação integra a lista de condições necessárias, porém não suficientes, para a efetivação de princípios democráticos básicos, como pluralidade e diversidade;
- sistemas de mídia plurais estão associados ao incremento de princípios democráticos previstos por teorias normativas, como inclusão, participação e liberdade de expressão, os quais, por sua vez, incentivariam diversidade em termos de exposição de pontos de vista sobre uma mesma realidade;
- sistemas de mídia em países democráticos pressupõem a existência de regras setoriais específicas guiadas pelo interesse público que evitem estruturas oligopolizadas de mercado e, assim, garantam e protejam, efetivamente, essa diversidade.

Por último, entende-se como razoável, para fins analíticos, tomar o debate sobre concentração como dimensão dicotômica em relação à ideia de pluralismo. Para os efeitos desta análise, portanto, a expressão pluralidade de mídia é utilizada ao longo do texto como sinônimo de diversidade¹¹. Um teste de hipótese realizado no próximo capítulo se propõe a aproximar esse debate conceitual da realidade empírica, como forma de se verificar a pertinência da associação sugerida teoricamente entre concentração de mídia e variáveis relacionadas à discussão sobre qualidade da democracia.

¹¹ O debate conceitual a respeito da concepção de diversidade de mídia – mais especificamente no campo da radiodifusão – no cenário mais amplo da sua relação com princípios democráticos é desenvolvido no capítulo 8.

7 MERCADO DE MÍDIA E DEMOCRACIA

Este capítulo se propõe a testar a hipótese segundo a qual países mais democráticos seriam, também, aqueles com menor grau de influência econômica sobre a mídia, a qual se revela, sobretudo, por meio da concentração do mercado de comunicação – ou, em outras palavras, por menos pluralismo. Nesse sentido, verificamos a associação entre variáveis relacionadas a regulação da mídia, participação política e valores democráticos. O intuito principal foi empreender uma experiência empírica a partir do debate teórico-conceitual desenvolvido no capítulo anterior.

Foram utilizadas duas amostras: uma, denominada de amostra ampla, contemplou um conjunto de 194 países; outra, denominada de amostra específica, abarcou países latino-americanos juntamente com os 10 países mais bem colocados no ranking de mais democráticos da *The Economist Intelligence Unit*. As informações relativas às duas amostras estão reunidas no banco de dados *Quality of Government Institute* e foram examinadas a partir do *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 20, e STATA, versão 8. Com base nas variáveis sistematizadas disponíveis nesse banco de dados, a hipótese de trabalho foi desmembrada em três afirmações, de modo a operacionalizar nossa análise. São elas: (Ha1) há uma correlação negativa entre índice de democracia e influência econômica sobre a mídia; (Ha2) há uma correlação negativa entre pluralismo político e participação e influência econômica sobre a mídia; (Ha3) há uma correlação negativa entre cultura política democrática e influência econômica sobre a mídia.

Esperava-se a confirmação das hipóteses de trabalho, a partir da verificação de uma correlação de forte magnitude, ou seja, entre 0,7 e 1, e $p < 0,001$. Em seguida, identificamos no *Codebook* quatro variáveis que, empiricamente, aproximavam-se do debate teórico. São elas: influência econômica sobre a mídia (V1); índice de democracia (V2); pluralismo político e participação (V3); cultura política democrática (V4). Após o exame descritivo de cada uma das variáveis, procedemos à análise de associação. Com cada uma das amostras, foram realizados três testes de correlação: V1 x V2, V1 x V3, V1 x V4, para a amostra ampla; e V1' x V2', V1' x V3', V1' x V4', para a amostra específica. Concluiu-se que há uma correlação negativa entre o nível de influência econômica sobre a mídia e grau de democratização. Em relação à amostra ampla, verificou-se a veracidade das hipóteses de trabalho Ha1 e Ha2, em

que se evidenciou correlação de forte magnitude entre as variáveis testadas. A hipótese Ha3, porém, não se confirmou. Já quanto à amostra específica, observou-se a confirmação das três hipóteses de trabalho (Ha1; Ha2 e Ha3), com correlação de forte magnitude nos testes realizados.

7.1 Variáveis e hipóteses

A literatura revisada sugere a seguinte associação: quanto mais democrático determinado país, menos concentrado seu mercado de mídia. Ao mesmo tempo, mais pluralista e fomentadora de valores democráticos seria este mesmo país. Por conseguinte, mais participativos seriam seus cidadãos.

Este capítulo se propôs a testar, por meio de ferramentas estatísticas, evidências dessas associações sem, porém, arriscar-se a apontar a existência de possíveis relações causais entre as variáveis adotadas. A intenção é, de modo exploratório, identificar a possibilidade de se estabelecer, tão somente, associações dessa natureza previstas na literatura especializada. Para tanto, utilizamos o banco de dados disponibilizado pelo *The Quality of Government Institute* (TEORELL; SAMANNI; HOLMBERG; ROTHSTEIN, 2011) o qual fornece elementos que permitem testar nossas hipóteses de trabalho.

As variáveis adotadas neste teste são as seguintes:

(V1) Influência econômica sobre a mídia (*Freedom House*)¹²: variável discreta que se propõe a examinar o contexto econômico relacionado à mídia, a saber: a estrutura da propriedade de mídia; transparência e concentração relativa à propriedade; subsídios seletivos sob forma de propaganda fornecidos pelo Estado ou por outros atores; impacto da corrupção no conteúdo veiculado; e impacto da situação econômica do país no desenvolvimento da mídia. A escala

¹² Informações relativas ao banco de dados: “*fh_econ Economic Influences over Media Content (Time-series: 1993-2007, n: 2826, N: 194, N: 188, T: 15) (Cross-section: 2002-2006 (varies by country), N: 194). The third sub-category examines the economic environment for the media. This includes the structure of media ownership; transparency and concentration of ownership; the costs of establishing media as well as of production and distribution; the selective withholding of advertising or subsidies by the state or other actors; the impact of corruption and bribery on content; and the extent to which the economic situation in a country impacts the development of the media. In 1993-1995 the scale varied from 0-20, from 1996 and onwards from 0-30. 0 indicates more freedom. Time-series: 1993-2007, n: 2826, N: 194, N: 188, T: 15. Cross-section: 2002-2006 (varies by country), N: 194*” (TEORELL; SAMANNI; HOLMBERG; ROTHSTEIN, 2011, p. 45).

varia entre 0-20, entre 1993 e 1995, e entre 0-30, a partir de 1996. Quanto maior o valor, menos democrático é o país;

(V2) Índice de Democracia (*Freedom House/Imputed Polity*)¹³: variável discreta que se propõe a apontar graduação democrática, numa escala de 0 (menos democrático) a 10 (mais democrático);

(V3) Pluralismo político e participação (*Freedom House*)¹⁴: variável discreta que se propõe a examinar o direito de livre organização da população em partidos políticos; a existência de oposição com chances reais de angariar apoio; a habilidade da população fazer escolhas livres da coerção de militares, partidos totalitários ou outro grupo de poder; existência de direitos políticos de minorias. O índice varia entre 0 (menos plural) a 16 (mais plural);

(V4) Cultura política democrática (*The Economist Intelligence Unit*)¹⁵: índice que pretende mensurar em que medida há um consenso social em apoio a princípios democráticos. O índice também varia entre 0 (menos democrática) a 10 (mais democrática).

A escolha das variáveis acima listadas foi guiada pelo princípio da aderência entre a literatura revisada e as opções disponíveis no citado banco de dados. Elas tornaram possível o teste das seguintes hipóteses:

¹³ Informações relativas ao banco de dados: “*fh_ipolity2 Democracy (Freedom House/Imputed Polity) - Time-series: 1972-2009, n: 6518, N: 204, N : 172, T : 32 / Cross-section: 2002-2006 (varies by country), N: 194. Scale ranges from 0-10 where 0 is least democratic and 10 most democratic. Average of Freedom House (fh_pr and fh_cl) is transformed to a scale 0-10 and Polity (p_polity2) is transformed to a scale 0-10. These variables are averaged into fh_polity2. The imputed version has imputed values for countries where data on Polity is missing by regressing Polity on the average Freedom House measure. Hadenius & Teorell (2005) show that this average index performs better both in terms of validity and reliability than its constituent part*” (TEORELL; SAMANNI; HOLMBERG; ROTHSTEIN, 2011, p. 46).

¹⁴ Informações relativas ao banco de dados: “*fh_ppp Political Pluralism and Participation - Time-series: 2005-2008, n: 771, N: 194, N : 193, T: 3. Cross-section: 2005-2006 (varies by country), N: 194. This variable encompasses an examination of the right of the people to freely organize in political parties; the existence of an opposition with a realistic possibility to increase its support; the ability of the people to make political choices free from domination by the military, totalitarian parties or other powerful groups; and the existence of full political rights for all minorities. Countries are graded between 0 (worst) and 16 (best)*” (TEORELL; SAMANNI; HOLMBERG; ROTHSTEIN, 2011, p. 44).

¹⁵ Informações relativas ao banco de dados: “*ei_u_dpc Democratic Political Culture - The Democratic Political Culture index measures the extent to which there is a societal consensus supporting democratic principles. Cross-section: 2006, N: 165*” (TEORELL; SAMANNI; HOLMBERG; ROTHSTEIN, 2011, p. 40).

(Ha1) há uma correlação negativa entre índice de democracia e influência econômica sobre a mídia – ou seja, quanto maior a influência econômica sobre a mídia, menor o grau de democracia;

(Ha2) há uma correlação negativa entre pluralismo político e participação e influência econômica sobre a mídia – ou seja, quanto maior a influência econômica sobre a mídia, menor o grau de pluralismo político e participação;

(Ha3) há uma correlação negativa entre cultura política democrática e influência econômica sobre a mídia – ou seja, quanto maior a influência econômica sobre a mídia, menor o grau de cultura política democrática.

O teste das hipóteses acima listadas, tanto para a amostra ampla quanto para a mostra específica, deu-se a partir dos seguintes cruzamentos de variáveis: (Ha1) V1 x V2, (Ha2) V1 x V3 e, por último, (Ha3) V1 x V4. Antes, porém, fez-se necessária a análise descritiva dos dados.

7.2 Estatística descritiva

Ao se observar a influência econômica sobre a mídia, percebe-se $N = 194$. Sabe-se que é inerente ao uso de amostra a possibilidade de se verificar algum grau de erro amostral (DANCEY; REIDY, 2008). Porém, vale ressaltar que, levando-se em conta o universo da pesquisa, tem-se uma amostra relevante, o que contribui para se afastar o risco de graus elevados de erros dessa natureza, típicos de pequenas amostras. O desvio padrão 6,40 indica que esta se trata da amostra mais heterogênea (assimétrica) dentre aquelas aqui abordadas, conforme será possível contatar a seguir (Tabela 8).

TABELA 8: Estatística descritiva – Influência econômica sobre a mídia.

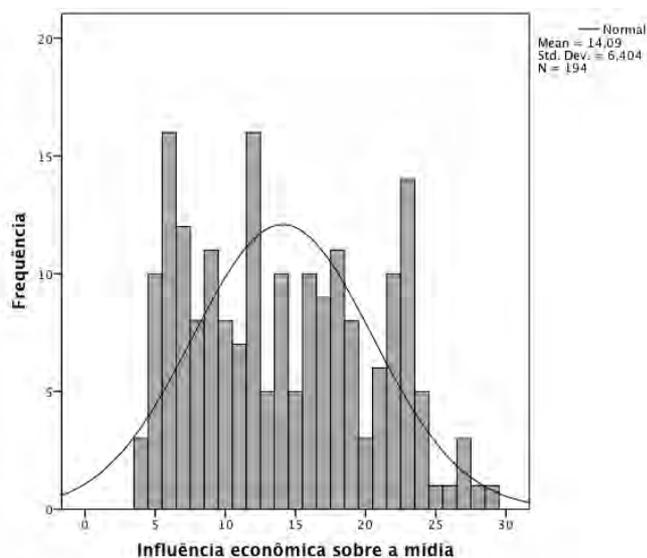
n	mínimo	máximo	média	desvio padrão
194	4	29	14,09	6,40

FONTE: elaboração própria.

O gráfico abaixo (Gráfico 1) ilustra a representação dos dados relativos à *influência*

econômica sobre a mídia. Deve-se ter cautela em relação a dados que não apresentam distribuição normal, uma vez que tal característica pode ser consequência de erros amostrais.

GRÁFICO 1: histograma relativo à distribuição dos dados da variável influência econômica sobre a mídia.



FONTE: elaboração própria.

Quanto ao índice de democracia, percebe-se que o $N = 194$ é o mesmo analisado no tópico anterior. Nesse sentido, as observações acima também se aplicam a esta amostra (Tabela 9). Verifica-se, ainda, que a média é 6,54, numa escala cujos valores variam entre 0 e 10. O desvio padrão de 3,16, medida que indica quanto os valores da amostra variam em torno da média, é o segundo menor quando comparado aos das demais variáveis – trata-se, portanto, de uma distribuição relativamente simétrica. Isso significa que a maioria dos valores da amostra está 3,16 unidades acima ou abaixo da média – aproximadamente 70% dos valores estão situados no intervalo localizado entre 3,38 e 9,7 unidades. Verifica-se, ainda, uma amplitude de 10.

TABELA 9: Estatística descritiva – Índice de democracia.

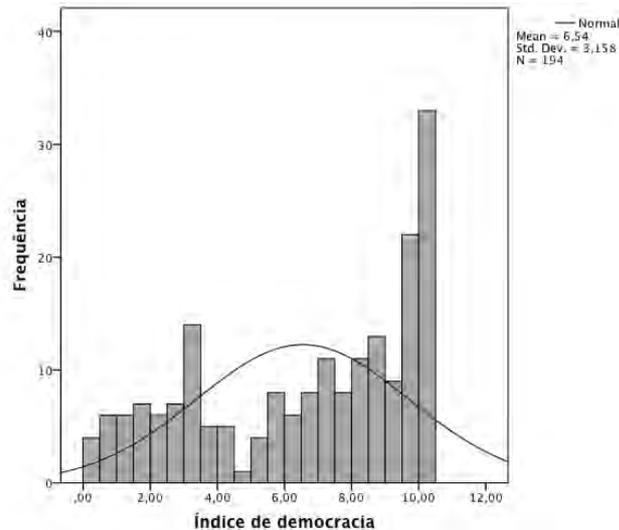
n	mínimo	máximo	média	desvio padrão
194	,0	10	6,54	3,16

FONTE: elaboração própria.

O histograma ilustrado pelo Gráfico 2, entretanto, exibe uma distribuição não normal. Pode-se afirmar que os dados indicam uma distribuição bimodal, porém com uma cauda

maior para a direita, isto é, positivamente assimétrica. Tal distribuição sugere prudência quanto ao uso da média como medida de tendência central. Deve-se, ainda, ter cautela quanto à aplicação de técnicas que partam do pressuposto de que os dados em análise estão distribuídos normalmente.

GRÁFICO 2: histograma relativo à distribuição dos dados da variável índice de democracia.



FONTE: elaboração própria.

Em relação a pluralismo político e participação, percebe-se $N = 194$, o mesmo observado nos casos anteriores. A amplitude é de 16 e a média, 10,4, numa escala que varia entre 0 e 16 (Tabela 10). O desvio padrão de 5,13 indica que os dados estão compreendidos num intervalo localizado entre os valores 5,01 e 15,27. Trata-se do segundo maior desvio padrão dentre aqueles listados neste capítulo. Ou seja, percebe-se uma certa assimetria em relação à distribuição dos dados quando comparado aos demais.

TABELA 10: Estatística descritiva – Pluralismo político e participação.

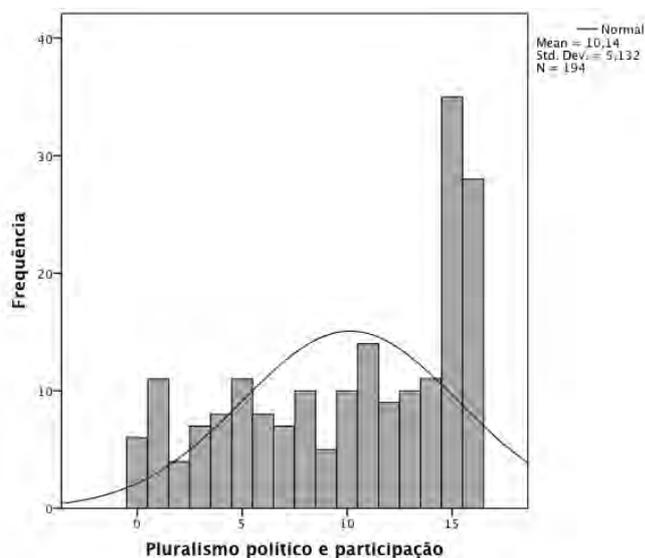
n	mínimo	máximo	média	desvio padrão
194	,0	16	10,14	5,13

FONTE: elaboração própria.

O histograma abaixo (Gráfico 3) ilustra uma distribuição não normal. A cauda bruscamente elevada à direita, próxima ao valor 15, sugere uma distribuição negativamente assimétrica. Em casos de acentuada assimetria, deve-se ter cautela quanto ao uso da média

como medida de tendência central, uma vez que, nessas circunstâncias, esta se encontra mais suscetível a distorções provocadas pelos valores da cauda.

GRÁFICO 3: histograma relativo à distribuição dos dados da variável pluralismo político e participação.



FONTE: elaboração própria.

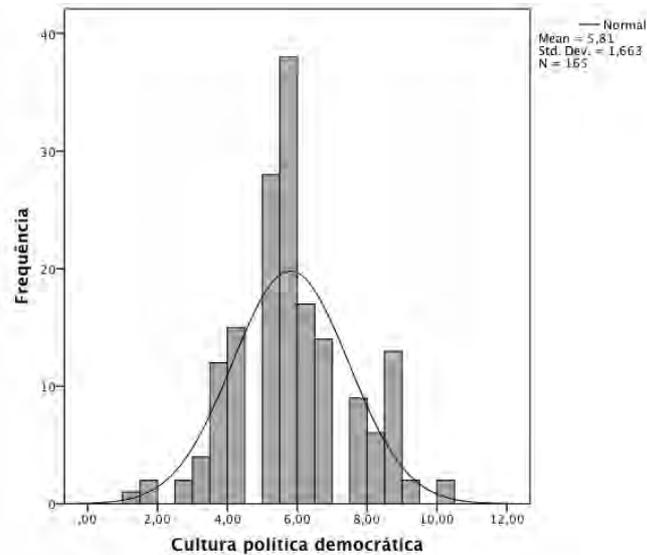
Quanto à variável cultura política democrática, verifica-se um $N = 165$, ou seja, um menor número de países em relação às variáveis anteriores – porém não menos representativo da população. Os valores máximos e mínimos indicam a variação total dos valores (amplitude) de 8,75. O desvio padrão de 1,66 sugere que os dados estão compreendidos num intervalo situados entre os valores 4,15 e 7,47 – o que indica uma concentração em torno da média no que diz respeito à distribuição dos dados (Tabela 11).

TABELA 11: Estatística descritiva – Cultura política democrática.

n	mínimo	máximo	média	desvio padrão
165	1,25	10	5,81	1,66

FONTE: elaboração própria.

O histograma abaixo (Gráfico 4) ilustra bem essa característica da variável V4. Percebe-se uma distribuição apresenta característica que permitem classificá-la como do tipo normal: a população, em forma de sino, mostra-se simétrica em torno da média e as caudas encontram o eixo “X” no infinito.

GRÁFICO 4: histograma relativo à distribuição dos dados da variável cultura política democrática.

FONTE: elaboração própria.

Conforme observado quando da descrição dos dados, verificamos uma distribuição aparentemente normal apenas em relação à V4. Por conta disso, os testes das hipóteses foram realizados por meio do ρ de Spearman, utilizado em casos em que os dados não satisfazem as condições dos testes paramétricos (DANCEY; REIDY, 2008). Procederemos, agora, ao exame da existência ou não de correlação entre as variáveis listadas.

7.3 Panorama mundial: amostra ampla

Os dados (Tabela 12) indicam uma significativa correlação negativa e de forte magnitude ($p < 0,001$; $\rho 0,87$) entre as V1 (influência econômica sobre a mídia) e V2 (índice de democracia). Pode-se concluir que a H_{a1} é verdadeira.

TABELA 12: matriz de correlação bivariada V1 e V2, por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).

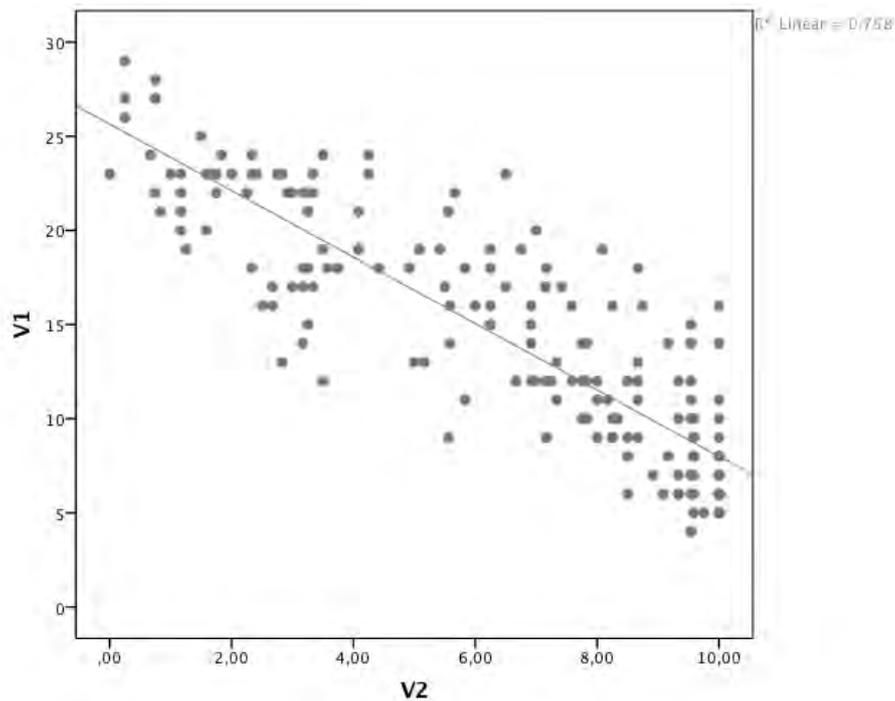
		V1	V2
V1	Correlação ρ Spearman	1	-,87**
	Sig. (2-tailed)	.	,001
	N	194	194
V2	Correlação ρ Spearman	-,87**	1
	Sig. (2-tailed)	,001	.
	N	194	194

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

FONTE: elaboração própria.

Percebe-se (Gráfico 5) um relacionamento negativo imperfeito entre as variáveis. Seria possível, assim, estabelecer a seguinte associação: quanto menos influência econômica sobre a mídia, mais democrático o país.

GRÁFICO 5: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V2 (índice de democracia).



FONTE: elaboração própria.

Os dados abaixo (Tabela 13) apontam uma significativa correlação negativa e de forte magnitude ($p < 0,001$; $\rho 0,85$) entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V3 (pluralismo político e participação). Dessa forma, aceita-se a hipótese Ha2.

TABELA 13: matriz de correlação bivariada V1 (influência econômica sobre a mídia) e V3 (pluralismo político e participação), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).

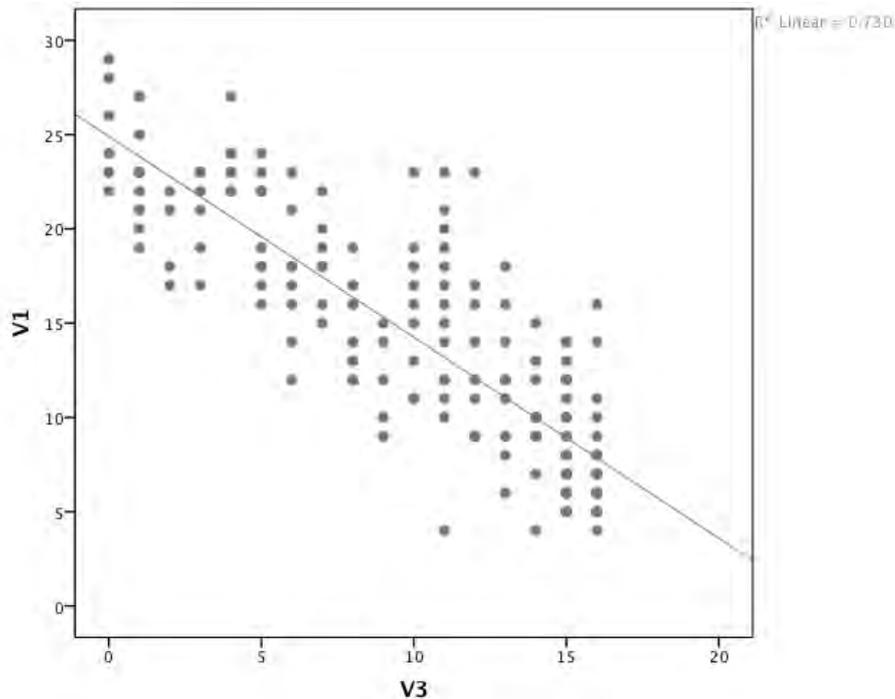
	V1	V3
V1		
Correlação ρ Spearman	1	-,85**
Sig. (2-tailed)	.	,001
N	194	194
V3		
Correlação ρ Spearman	-,85**	1
Sig. (2-tailed)	,001	.
N	194	194

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

FONTE: elaboração própria.

O diagrama de dispersão (Gráfico 6) sugere um relacionamento linear imperfeito. Esse comportamento confirma a aceitação de Ha2.

GRÁFICO 6: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V3 (pluralismo político e participação).



FONTE: elaboração própria.

Nesse sentido, pode-se afirmar: quanto menor a influência econômica sobre a mídia, maior o pluralismo político e a participação. A Tabela 14 indica uma significativa correlação negativa e de moderada magnitude ($p < 0,001$; $\rho 0,54$) entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V4 (cultura política democrática). A Ha3 pressupunha uma magnitude forte ou perfeita, não confirmada pelos dados.

TABELA 14: matriz de correlação bivariada V1 (influência econômica sobre a mídia) e V4 (cultura política democrática), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).

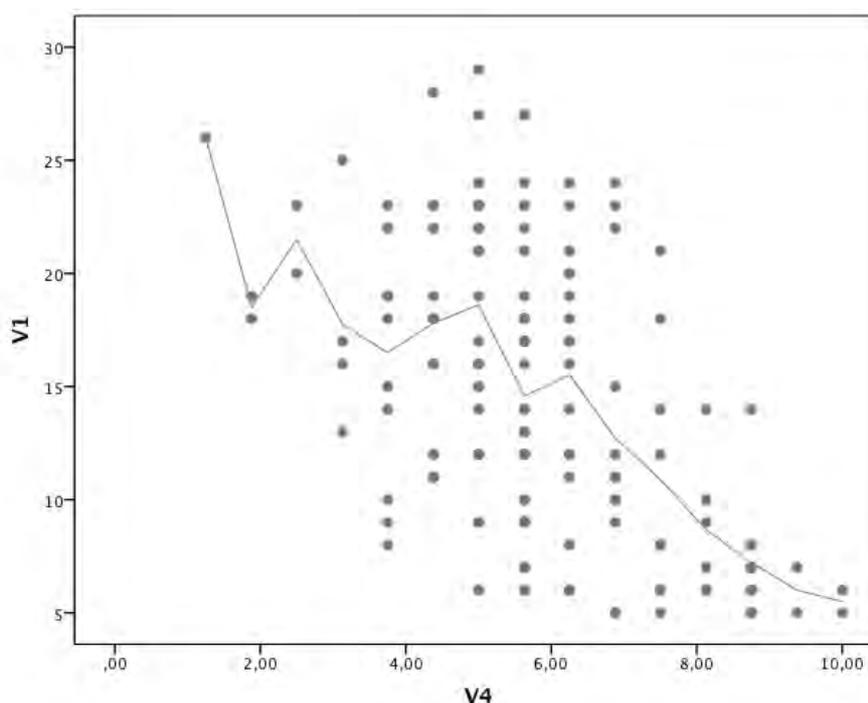
	V1	V4	
V1	Correlação ρ Spearman	1	-,54**
	Sig. (2-tailed)	.	,001
	N	194	165
V4	Correlação ρ Spearman	-,54**	1
	Sig. (2-tailed)	,001	.
	N	165	165

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

FONTE: elaboração própria.

O diagrama de dispersão abaixo, Gráfico 7, representa visualmente a inexistência de uma correlação entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V4 (cultura política democrática).

GRÁFICO 7: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1 (influência econômica sobre a mídia) e V4 (cultura política democrática).



FONTE: elaboração própria.

Apenas a partir dos valores 15 (V1) e 6 (V4) é que se pode verificar alguma possibilidade de associação entre as duas variáveis. Assim, diante dos dados, pode-se afirmar que não há relação entre influência econômica sobre a mídia e cultura política democrática. Esse mesmo teste é aplicado a uma amostra específica latino-americana, de modo a se verificar a persistência ou não das associações identificadas na amostra mais ampla.

7.4 Panorama latino-americano: amostra específica

As hipóteses também foram testadas levando-se em conta uma amostra menor: a América Latina, um total de 22 países. São eles: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guiana Francesa, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. A esse grupo, foram adicionados outros 10 países, os primeiros na lista de mais democráticos da

*Economist Intelligence Unit's Democracy index 2013*¹⁶, a saber: Noruega, Suécia, Islândia, Dinamarca, Nova Zelândia, Austrália, Suíça, Canadá, Finlândia e Holanda. No total, a amostra é composta por 32 países, aqui denominada de amostra específica.

Fez-se isso como forma de se verificar a possibilidade de contraste em termos de posicionamento no gráfico de dispersão entre países integrantes dos dois grupos. O objetivo principal dessa segunda etapa de testes de hipótese com uma amostra menor e específica foi verificar se a correlação identificada na amostra anterior, significativamente maior, se confirmava e, caso se confirmasse, em que medida a magnitude da correlação se diferenciava daquela observada nos testes anteriores. Para efeito de diferenciação entre os dois testes, denominaremos as variáveis a seguir de V1' (influência econômica sobre a mídia), V2' (índice de democracia), V3' (pluralismo político e participação) e V4' (cultura política democrática).

Os dados (Tabela 15) indicam uma significativa correlação negativa e de forte magnitude ($p < 0,001$; $\rho 0,84$) entre as V1' (influência econômica sobre a mídia) e V2' (índice de democracia). Pode-se concluir que, também em relação a esta amostra, a hipótese H_{a1} é verdadeira.

TABELA 15: matriz de correlação bivariada V1' (influência econômica sobre a mídia) e V2' (índice de democracia), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).

		V1'	V2'
V1'	Correlação ρ Spearman	1	-,84**
	Sig. (2-tailed)	.	,001
	N	32	32
V2'	Correlação ρ Spearman	-,84**	1
	Sig. (2-tailed)	,001	.
	N	32	32

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

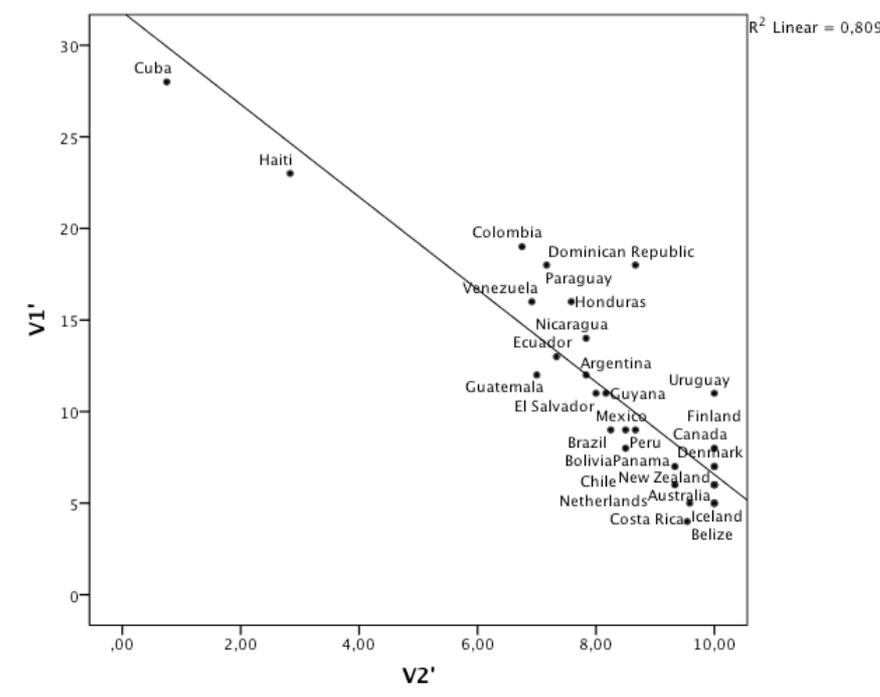
FONTE: elaboração própria.

O gráfico abaixo (Gráfico 8) ilustra um relacionamento negativo imperfeito entre as variáveis. Como se trata de uma amostra menor extraída daquela já testada no tópico anterior, esperava-se, obviamente, o mesmo comportamento, a saber: quanto menos influência

¹⁶ Ranking da *Economist Intelligence Unit's Democracy Index, 2013*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/noruega-e-pais-mais-democratico-brasil-e-44o>>. Acesso em: 11 de abril de 2014.

econômica sobre a mídia, mais democrático o país. O propósito desta ilustração, porém, é destacar o posicionamento dos países analisados mais detidamente.

GRÁFICO 8: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1' (influência econômica sobre a mídia) e V2' (índice de democracia).



FONTE: elaboração própria.

Quanto à distribuição dos casos, verifica-se uma proximidade em termos de localização no cenário entre Islândia, Holanda, Austrália, Canadá e Finlândia. Emparelhados verticalmente, tratam-se daqueles aos quais se pode atribuir um maior grau de democracia e, ao mesmo tempo, menor influência econômica sobre a mídia. Os países latino-americanos se distribuem de maneira mais esparsa em direção ao vértice superior esquerdo, em cuja extremidade se observa Cuba, aquele com maior grau de influência econômica sobre a mídia e, ao mesmo tempo, menor grau de democracia.

Os dados da tabela abaixo (Tabela 16) apontam uma significativa correlação negativa e de forte magnitude ($p < 0,001$; $\rho 0,76$) entre V1' (influência econômica sobre a mídia) e V3' (pluralismo político e participação). Embora a magnitude seja menor do que aquela observada entre V1 e V3 ($p < 0,001$; $\rho 0,85$), o resultado do teste de correlação ainda é capaz de sustentar a veracidade da hipótese Ha2.

TABELA 16: matriz de correlação bivariada V1' (influência econômica sobre a mídia) e V3' (pluralismo político e participação), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).

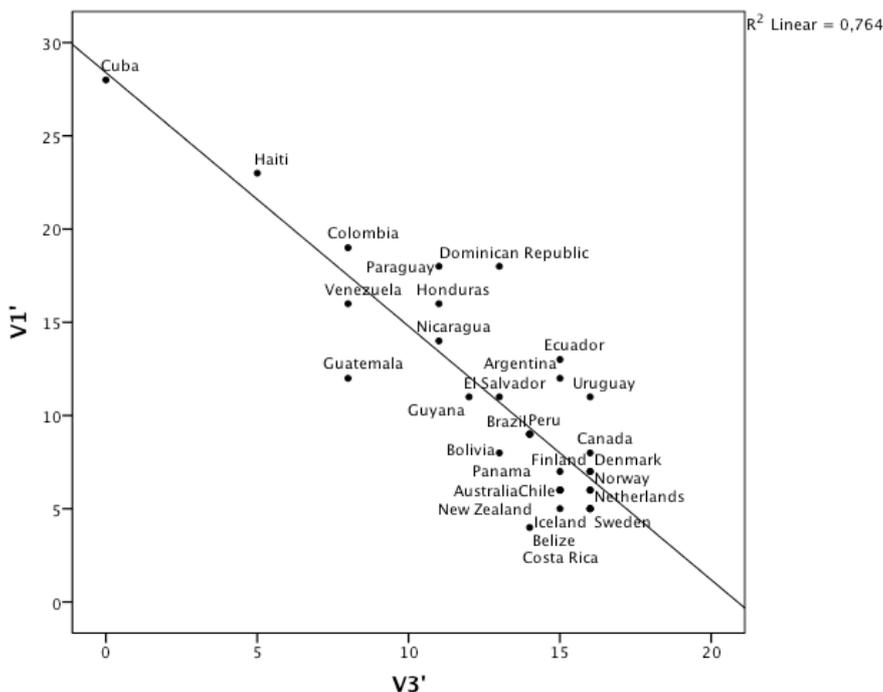
	V1'	V3'
Correlação ρ Spearman	1	-,76**
Sig. (2-tailed)	.	,001
N	32	32
Correlação ρ Spearman	-,76**	1
Sig. (2-tailed)	,001	.
N	32	32

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

FONTE: elaboração própria.

Em relação à distribuição gráfica dos países (Gráfico 9), verifica-se, novamente, um aglomerado composto, desta vez, por Canadá, Dinamarca, Noruega, Holanda e Suécia. Estes se encontram emparelhados verticalmente. Já os países latino-americanos se apresentam de modo ainda mais esparsos ao longo da linha de ajuste, em sentido ao vértice superior esquerdo, o que indica maior influência econômica sobre a mídia e, ao mesmo tempo, menor pluralismo político e participação.

GRÁFICO 9: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1' (influência econômica sobre a mídia) e V3' (pluralismo político e participação).



FONTE: elaboração própria.

Os dados abaixo, relativos à amostra específica, chamam atenção. Ao contrário do que se verificou em relação ao teste de correlação entre V1 e V4 realizado com amostra ampla, a tabela a seguir (Tabela 17) indica uma significativa correlação negativa e de forte magnitude ($p < 0,001$; $\rho 0,78$) entre as V1' (influência econômica sobre a mídia) e V4' (cultura política democrática).

TABELA 17: matriz de correlação bivariada V1' (influência econômica sobre a mídia) e V4' (cultura política democrática), por meio de teste não paramétrico (ρ Spearman).

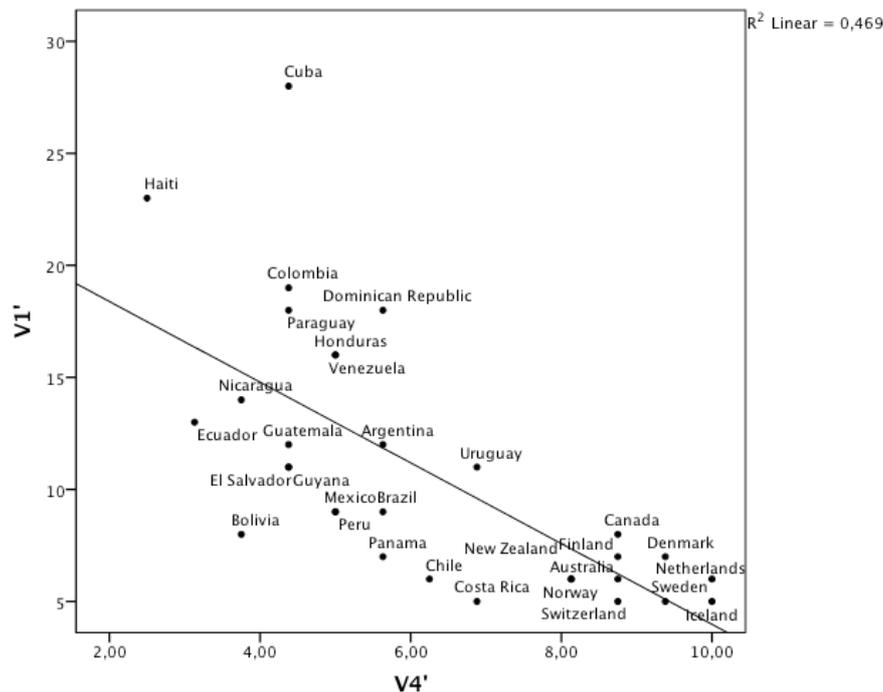
		V1'	V4'
V1'	Correlação ρ Spearman	1	-,78**
	Sig. (2-tailed)	.	,001
	N	32	31
V4'	Correlação ρ Spearman	-,76**	1
	Sig. (2-tailed)	,001	.
	N	31	31

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

FONTE: elaboração própria.

Quando se trata de uma amostra formada, preponderantemente, por países latino-americanos, Ha3 se mostra verdadeira, a saber: quanto maior o índice de influência econômica sobre a mídia, menor o de cultura política. Em relação a essas variáveis, percebe-se, uma clara diferenciação em termos de disposição dos casos no gráfico (Gráfico 10).

GRÁFICO 10: diagrama de dispersão a partir do teste de correlação entre V1' (influência econômica sobre a mídia) e V4' (cultura política democrática).



FONTE: elaboração própria.

Enquanto Islândia e Holanda, seguidos de Suíça, Noruega, Austrália, Finlândia e Canadá, concentram-se no quadrante inferior direito, os países latino-americanos se dispersam em direção aos quadrantes localizados à esquerda do gráfico. Evidencia-se, quanto a estes últimos, uma tendência a apresentarem menores graus de cultura política e, ao mesmo tempo, maiores índices de influência econômica sobre a mídia.

7.5 Conclusão

Por meio da técnica de correlação bivariada ρ de Spearman, chegou-se às seguintes conclusões:

- quanto menor a influência econômica sobre a mídia, mais democrático o país, uma vez que, neste caso, observou-se uma correlação negativa de forte magnitude entre as variáveis, tanto no caso da amostra ampla ($V1 \times V2$) quanto no caso da amostra específica ($V1' \times V2'$);

- quanto menor a influência econômica sobre a mídia, maior o pluralismo político e a participação, já que, neste caso, também se verificou correlação negativa de forte magnitude entre as variáveis, conforme esperado quando da formulação da hipótese alternativa, tanto no caso da amostra ampla (V1 x V3) quanto no caso da amostra específica (V1' x V3');
- não se verificou relação entre influência econômica sobre a mídia e cultura política democrática quando do teste em relação à amostra ampla (V1 x V4), na medida em que os dados demonstraram uma correlação negativa, porém de magnitude moderada entre as variáveis. Entretanto, não foi possível afirmar o mesmo quando da análise a partir da amostra específica (V1' x V4'), em que se verificou correlação negativa de forte magnitude entre as variáveis.

Os testes empreendidos ao longo do capítulo sugerem, portanto, a confirmação da nossa hipótese de trabalho principal, sobretudo quando a amostra enfatiza os casos latino-americanos. Países mais democráticos seriam, também, mais propensos a apresentar menor influência econômica sobre a mídia, o que se refletiria em mercados de meios de comunicação menos concentrados, ou seja, maior diversidade em termos de fontes alternativas de informação. Tal cenário, verificado de modo exploratório, sugere caminhos para investigações aprofundadas sobre a possibilidade de associação entre regulação da mídia, pluralismo e participação política.

No próximo capítulo, aborda-se mais especificamente como essa relação se estabelece no campo do debate sobre diversidade de mídia – com ênfase à TV aberta – e qualidade da democracia.

8 REGULAÇÃO E DIVERSIDADE DE MÍDIA

O presente capítulo apresenta uma reflexão em torno, fundamentalmente, das distintas dimensões referentes às concepções de concentração e diversidade de mídia no contexto de política de regulação, bem como seus reflexos em relação à qualidade da democracia.

Nesse sentido, são trabalhados os conceitos de concentração e diversidade, num cenário de conflito entre princípios guiados pelo mercado e orientados pela noção de interesse público. Analisa-se essa tensão tanto do ponto de vista conceitual-normativo quanto empiricamente, a partir da revisão de estudos de caso de consequências de políticas setoriais. Desse debate, emerge o conceito de *diversity of exposure* como alternativa viável quando se pretende operacionalizar a ideia de diversidade de mídia – no caso em foco, diversidade na TV multicanal aberta. Para os efeitos desta investigação, entende-se que tal conceito contribui significativamente para a análise empírica da concepção de diversidade em comunicação. Por último, são destacadas as características básicas de um cenário de mercado de mídia em que interesses econômicos prevalecem sobre o princípio da diversidade.

A formação de conglomerados é apontada, assim, como consequência direta de ambientes marcados pela fragilidade regulatória, bem como integrações do tipo vertical e horizontal e a oligopolização de mercados.

8.1 Concentração e diversidade

Conforme ressaltam Mastrini e Becerra (2011), concentração é um processo complexo e multi-facetado, sobre o qual incidem inúmeras variáveis. Defini-lo não é tarefa simples. Entretanto, pode-se interpretá-lo em função do impacto provocado pelas maiores empresas sobre determinado setor da economia, as imperfeições e assimetrias dele originadas, bem como suas origens políticas. Investigar concentração e investigar estrutura de mercado e suas consequências, levando-se em conta o tipo de produto oferecido, custos para o consumidor e barreiras à entrada de novas firmas no cenário. “*The technical debate on the relationship between these processes and their possible consequences for pluralism, diversity, informative balance and innovation in the production of cultural goods remain open*” (MASTRINI; BECERRA, 2011, p. 53).

A princípio, países mais democráticos seriam, também, aqueles com maior diversidade em termos de meios de comunicação (BAKER, 2007). A concentração desse setor nas mãos de poucos proprietários, seja por meio de monopólio governamental ou de oligopólio empresarial, representaria um prejuízo ao interesse público e, por conseguinte, ao funcionamento da democracia (BAKER, 2007; BUCKLEY, 2007). Conforme destaca Ward, “*A diverse range of free media outlets, providing a range of views and opinions is seen as indispensable to the healthy maintenance of a democratic society*” (WARD, 2005, p. 3). Ao analisar o cenário de mídia nos EUA, Alemanha e Holanda, Smith e Tambini (2012) também destacam a existência de fortes evidências empíricas nesse sentido: “*(...) there is evidence that multiple source can reduce the risk of media misinformation and abuse of power and, at least in certain contexts, result in a more varied and diverse media sector*” (SMITH; TAMBINI 2012, p. 40).

Cooper (2003), ao analisar o cenário de concentração de mídia nos EUA, ressalta:

Concentration of media ownership reduces the diversity of local reporting and gives dominant firms in local markets an immense amount of power to influence critical decisions. Consolidation in national chains squeezes out the local point of view. Conglomeration of media outlets undermines the watchdog role that the print medium plays with respect to television and vice versa (COOPER, 2003, p. 6).

O fenômeno da concentração *versus* pluralismo/diversidade em termos de mídia – ou influência econômica desproporcional de determinados grupos – não é novo. Ele se confunde com o surgimento dos próprios veículos de comunicação, como nos lembra Noam, “*It has been part and parcel of historic discussion of media*” (NOAM, 2008, p. 145). Biografias de personalidades que entraram para a história como grandes empresários demonstram isso. Nos EUA, Benjamin Franklin é considerado um dos primeiros magnatas do setor no século XVIII (ISAACSON, 2003 *apud* NOAM, 2008).

É justamente nos EUA, onde a mídia sempre foi controlada por empresas privadas, que o debate sobre concentração tem origem. Isso ocorre no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, com o livro *Who owns media*, de Compaine, de 1979, e, em 1983, com a publicação *The media monopoly*, de Bagdikian (CMPF, 2013). É também nos anos 1970 que o a área

communications policy emerge como subcampo da grande área *policy analysis* (GARCIA; SURLES, 2007). Na Europa, apesar de mais recente, esse debate é se encontra amplamente amparado por evidências de que o mercado de mídia tende à concentração. Estudo do *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (CMPF, 2013) apresenta uma série de dados nesse sentido, com destaque para o mercado de TV, cuja operação requer alto investimento.

Questões sobre concentração e diversidade estão inseridas no amplo campo de análise de política de mídia. “*Media policy involves policymaking – and the associated policy research – directed at a wide range of substantive issues and technological contexts, and employing a diverse array of theoretical and methodological perspectives*” (NAPOLI, 2007, p. 2). Napoli (2007) relaciona o que seriam três questões-chave para se analisar política de mídia: conteúdo, estrutura e infraestrutura. Para os fins da reflexão aqui empreendida, conforme já destacado, entende-se que problematizações sobre diversidade tendem a melhor se adequar ao campo da estrutura, assim conceituada por Napoli: “*Structures refers to policymaking directed primarily at influencing the structural elements of media markets, such as competitive conditions, ownership patterns, and related dimensions of the characteristics of content providers*” (NAPOLI, 2007, p. 12). Ao longo deste texto, o tema da diversidade é analisado sob essa perspectiva.

A estrutura de mercado, por sua vez, é resultado direto de políticas regulatórias. Na área de estudo de política de mídia, uma infinidade de temas se relacionam e estabelecem imbrincados diálogos, dentre os quais se encontram questionamentos referentes a regulação. Essa dimensão diz respeito, sobretudo, ao impacto das interações entre grupos de interesse da indústria, entidades da sociedade civil organizada e *policymaking* (NAPOLI, 2007). Parte-se do pressuposto segundo o qual a depender do desenho dessas políticas se tem como consequência mais ou menos diversidade.

Esse argumento é desenvolvido nos próximos parágrafos, por meio do diálogo teórico-conceitual, amparado por dados empíricos, entre política de mídia, estrutura, regulação e diversidade. Investigações com esse perfil compõem um sólido corpo de pesquisas classificado por Napoli (2007, p. 4) como “*economic-and-legally-grounded analyses*”. Ele refletiria a tensão entre o que o autor chama de “*economic policy objectives*” – como competição, satisfação do consumidor e eficiência – e “*political/cultural policy objectives*” – diversidade de pontos de vista e atendimento a minorias e comunidades locais. Just (2009)

afirma que essa tensão pode ser ilustrada por meio do conflito entre escolas de pensamento dicotômicos, quais sejam: *market liberalism versus social liberalism*; *efficiency-oriented model versus democracy model*; modelos centrados na concepção *market economic versus* modelos marcados pela ideia de *social values*.

Essa disputa entre escolas também é objeto de reflexão de Rice (2008), a partir de duas categorias analíticas. O autor sugere que a análise sobre regulação de mídia – incluindo-se, obviamente, a radiodifusão – tende a assumir uma perspectiva baseada em princípios relacionados ao mercado (*market model*) ou à ideia de esfera pública (*public sphere model*). Puppis (2009) também apresenta uma distinção entre enfoques regulatórios. Para ele, a peça central desse debate é, justamente, a diversidade. Nesse sentido, também sugere dois modelos. São eles: “*The competition or market approaches, endorsing economic regulation to prevent market failure, and the interventionist or public regulation approach, involving an active media policy*” (PUPPIS, 2009, p. 13). Puppis levanta a hipótese de trabalho segundo a qual Estados pequenos em termos populacionais (entre 100 mil e 18 milhões de habitantes) também apresentariam mercados de mídia pequenos e, assim, com tendência a apresentar uma abordagem do tipo intervencionista.

As abordagens apresentadas pelos dois autores – Rice (2008) e Puppis (2009) – assemelham-se quanto às suas características e, assim, seguem roteiro da tensão prevista por Just (2009). Interpretações vinculadas à perspectiva *market model* entendem mídia como um mercado qualquer, sem distinção em relação a demais empreendimentos, marcado pela competição comercial. Ao seguir a lógica de mercado, firmas desse ramo devem ter como objetivo maximizar recursos e receitas, minimizar custos e riscos, proteger-se contra concorrentes e buscar novas audiências, de modo a satisfazer seus proprietários-investidores e evitar a falência. Intervenções governamentais não são bem vistas e o público é visualizado como consumidor.

Interpretações vinculadas à perspectiva da esfera pública, por outro lado, entendem mídia como elemento influenciador dessa esfera (BUCKLEY, 2007). Ressalte-se que, nesse contexto, a concepção de esfera pública inclui não somente noções de interesse público e democracia, mas também o contínuo diálogo público, conforme sugere Habermas (ROSE, 2008). Trata-se, assim, de algo a ser analisado a partir de princípios como diversidade, localismo, liberdade de expressão e de imprensa, sem perder de vista a escassez dos recursos

para transmissão (espectro eletromagnético). Essa perspectiva também leva em conta a relevância da mídia como ferramenta de monitoramento do poder estatal e como fonte de informação para o cidadão – ou, nas palavras de Rice, “(...) *access to information for an informed citizenry necessary for democracy* (...)” (RICE, 2008, p. 21). Há uma demanda por intervenções governamentais que garantam diversidade de mídia e o público é visualizado como cidadão.

TABELA 18: classificação de tipos de regulação de mídia.

Dimensões regulatórias	Abordagem competitiva ou de mercado	Abordagem intervencionista ou da esfera pública
Organização	Licença para emissoras privadas	Serviço de emissoras públicas institucionalizado e condições para emissoras privadas
Financiamento	-	Subsídios para imprensa e para produção audiovisual, bem como para serviço público
Propriedade	Leis promoção da competição	Regulação específica sobre concentração e propriedade
Distribuição	Presença de redes com significativo poder de mercado	Acesso para estrutura de distribuição mediante contrapartidas
Conteúdo	-	Obrigações em termos de conteúdo

FONTE: PUPPIS, 2009.

Na categoria esfera pública também podem ser incluídos o que Napoli (2007) chama de princípios normativos para políticas de mídia: liberdade de expressão, interesse público e mercado de ideias. Parte-se do princípio de que a promoção desses princípios estaria associada a uma determinada estrutura de mercado de mídia:

Thus, diversifying the ownership of media outlets and restricting foreign ownership have been seen as an important means of maintaining a robust, pluralistic marketplace of ideas in which principles of free speech and a

media system that best serves the public interest can be realized (NAPOLI, 2007, p. 16).

Esse pressuposto está presente não apenas em teorias normativas da democracia e da mídia (BAKER, 2009). Ele já havia sido destacado pela Unesco em seu relatório Mcbride, conforme destaca Rebouças (2003):

Entre as 82 recomendações do relatório final, que foi apresentado em abril de 1980, as mais contundentes eram em relação à democratização da comunicação, alertando para a ênfase que era dada nas questões comerciais em lugar das sociais, para a oligopolização dos grupos de mídia, o crescimento de empresas transnacionais e o fluxo informacional vertical de mão única do Norte para o Sul; fatores que distanciavam a sociedade do processo comunicacional, fazendo com que permanecesse em um papel de passividade (REBOUÇAS, 2003, n.p).

Essa preocupação se encontra explícita, também, em documentos da *Federal Communication Commission* (FCC), órgão regulador dos Estados Unidos, e do *Office of Communications* (Ofcom), órgão independente regulador do setor de comunicação no Reino Unido. A propósito, o Ofcom propõe uma espécie de equilíbrio entre a concepção de consumidor e de cidadão que pode ser resumida como *citizen-consumer* – embora, na prática, a parcela “cidadão” termine em desvantagem (LIVINGSTONE; LUNT; MILLER, 2007; SMITH; TAMBINI, 2012).

Nesse sentido, o Ofcom entende pluralismo e diversidade de mídia da seguinte forma: “(...) *as preventing any one media owner or voice from having too much influence over public opinion and the political agenda*” (CMPF, 2013, p. 24). De acordo com definição do Ofcom, essa diversidade pressupõem a disponibilidade de diferentes pontos de vista tanto entre empresas distintas (classificada como *diversity across/between media enterprises*), mas também dentro da própria empresa, ao longo da sua programação (denominada como *diversity within media enterprises*).

Estudo do *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* destaca categoricamente: “(...) *media pluralism and media freedom are inevitably related to the positive impact that they have on the functioning and sustainability of the democratic system*” (CMPF, 2013, p.

24). Entretanto, empiricamente, observa-se a predominância do modelo de mercado no campo da mídia em detrimento do modelo da esfera pública (NAPOLI, 2007; LIVINGSTONE; LUNT; MILLER, 2007; LIVINGSTONE; LUNT, 2007; RICE, 2008; PUPPIS, 2008). Como consequência dessa predominância, verifica-se a concentração não apenas de altos índices de audiência em poucas fontes de informação, mas também dos processos de produção e distribuição desse conteúdo: “*So the commercial media system is potentially (some say inherently) a threat to diversity, the marketplace of ideas, and free speech*” (RICE, 2008, p. 21). Também sobre esse efeito, Horwitz afirma:

The perception of a direct relationship between democracy and vibrant communications system of diverse sources and owners is near universal (or, at least, is given universal lip-service), as is, for the most part, the converse fear that a communications system which rests in just a few hands will corrupt the freedom of speech, impair the practice of democracy, and impress an ideological pall on society (HORWITZ, 2007, p. 9).

O ponto central da reflexão de Horwitz (2007) é a concepção de “diversidade de vozes”, analisada a partir da investigação da origem e da lógica das regras de propriedade de mídia nos Estados Unidos. O autor observa que embora as empresas de mídia venham se tornando cada vez maiores e poderosas, as regras relacionadas à preservação da competição no setor têm sido ou consideradas inconstitucionais pela suprema corte ou alvo de flexibilização por parte da *Federal Communication Commission* (FCC). Esse movimento representaria uma ameaça à diversidade de vozes: “*At the basic level, concentrated ownership constricts the number and kinds of speakers. Owners of the communication systems that deliver content can erect bottlenecks that favor certain content providers and thwart others*” (HORWITZ, 2007, p. 12).

Ao investigar o *diversity index* (DI) elaborado pela *Federal Communication Commission*, Wildman (2007) recorre a documentos da própria FCC para apresentar um norte a estes questionamentos. Em relatório do ano de 2003, a FCC estabeleceu cinco tipos de diversidade no contexto da comunicação:

- diversidade de firmas: definido como diversidade em termos do número de empresas no mercado pertencentes a diferentes proprietários;

- diversidade de programação: definido como diversidade em termos de variedade quanto aos produtos oferecidos pelo mercado;
- diversidade de pontos de vista: definido como diversidade quanto à disponibilidade de uma variedade de conteúdo capaz de refletir diferentes perspectivas sobre uma mesma realidade;
- diversidade de fontes: definido como diversidade de conteúdo disponibilizado por uma variedade de produtores;
- diversidade em termos de minorias e gêneros: definido como diversidade em termos de representação de minorias e gênero nos meios de comunicação.

Juntos, esses tipos de diversidade devem ter como objetivo principal a promoção da democracia representativa, eficiência econômica e da participação de mulheres e minorias em assuntos de interesse público. Do ponto de vista normativo, eles refletem a intenção de, por meio de políticas públicas para o setor, fomentar cidadãos bem informados para processos democráticos de tomada de decisão.

Também movido pela pergunta “o que seria ‘diversidade’ em termos de mídia?”, Horwitz (2007) sugere algumas possibilidades nessa mesma linha. Diversidade de vozes pode ser entendido, na prática, como diversidade em termos de: (i) número de proprietários de empresas de mídia? (ii) Número de fontes que oferecem produtos midiáticos? (iii) Número de diferentes perspectivas retratadas em determinado conteúdo; (iv) Número de audiência? Tratam-se, estas, de uma questão em aberto, por não haver respostas absolutas a elas. Conforme destaca Compaine, “*Diversity and how it can be objectively measured has never been well established*” (COMPAINÉ, 2008, p. 163).

Nesse sentido, cada caso é um caso. Quanto à adoção de dados para se medir concentração e diversidade de mídia, deve-se levar em conta, sobretudo, as especificidades do contexto em análise. Sobre essa questão, o *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* assim recomenda:

Once the focus of analysis is identified, it is possible to select the proxy indicators most suitable for measuring media freedom and pluralism in diverse socio-economic and political contexts. (...) Measuring media pluralism implies the selection of those indicators which are appropriate to

the key focus of the study, and better able to explain the socio-political context within which media pluralism is embedded (CMPF, 2013, p. 30).

A preocupação quanto às diversas dimensões do debate sobre diversidade – sobretudo em relação a ideia de diversidade de pontos de vista – justifica-se diante da possibilidade da estrutura de mercado, a depender do seu formato, possuir o potencial de suprimi-las ou incentivá-las. Alexander e Cunningham (2007) também refletem sobre o aspecto normativo do conceito de diversidade a partir do que prevê a FCC. Ressaltam os autores: “*Source and viewpoint diversity appear to have their roots in political-economic concerns about limiting the power of any single media owner to influence voters’ beliefs*” (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007, p. 81). Verifica-se, portanto, a íntima associação teórica, conceitual e empírica entre estrutura de mercado, diversidade *versus* concentração e aspectos normativos relacionados à promoção de ideais democráticos, especialmente o pluralismo.

Conforme destaca Wildman, “*is widely accepted that ownership structure does influence viewpoint diversity and policy has generally reflected a presumption that viewpoint diversity increases with outlet diversity*” (WILDMAN, 2007, p. 160-161). Esse pressuposto, amparado empiricamente, está previsto não apenas em investigações que têm como objeto diversidade em termos de conteúdo noticioso (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007; BARDACH, 2008; BLIDOOK, 2009). Mitchell e Malhorta (2008), por exemplo, ressaltam o pouco espaço destinado ao jornalismo em redes de TV aberta, como NBC, ABC e CBS. Entretanto, isso não fragiliza a análise empreendida pelas autoras sobre mudanças em padrões de propriedade de mídia e seus impactos em relação a princípios democráticos.

Vale destacar que o potencial dos meios de comunicação de massa influenciarem o comportamento de indivíduos através dos seus produtos, as chamadas formas simbólicas, nos termos de Thompson (2009), não se resume ao conteúdo noticioso. Como muito bem analisou Miguel (2002), a capacidade de construção da realidade dos meios de comunicação vai além do jornalismo – ela abarca, sobretudo, o entretenimento. As novelas, seriados e programas de auditório, responsáveis por concentrar boa parte das audiências nos grandes conglomerados de mídia (HOLT, 2008), seriam exemplo disso.

Ao também analisar concentração de audiência, Yim (2003 *apud* WILDMAN, 2007) confirmou essa hipótese: na medida em que o número de empresas a ofertar conteúdo

aumenta, a audiência tende a se desconcentrar, fracionando-se entre as fontes disponíveis no mercado. Compaine, com base em análise de audiência como um todo – não apenas aquela referente a conteúdo noticioso – também chega a conclusão semelhante: “*Those niches, meanwhile, can aggregate into significant numbers*” (COMPAINÉ, 2008, p. 184). Outros aspectos relacionados à investigação de Compaine são abordados adiante.

Cooper (2003) destaca os aspectos positivos relacionados a diversidade em termos de fontes de conteúdo:

Owners have a tendency to impose their preferences and biases on the media they control. They may not do so all of the time or on all issues, but at critical moments, when their interests are at stake, they are more likely to do so. Antagonism in viewpoints is fostered by independence of ownership. The number of independently owned outlets is critical to civic discourse for a variety of reasons. Positive externalities flow from have a large number of outlets. When media outlets are numerous, they are also more accessible. In addition, independent ownership of outlets should be promoted because ownership influences media organizations' structure and content. Simply put, ownership dictates viewpoint (COOPER, 2003, p. 62).

Ao mesmo tempo, Alexander e Cunningham (2007) chamam atenção para uma distinção relevante entre diversidade de ponto de vista e diversidade de fontes. Os autores defendem que diversidade de fontes (número de empresas no mercado), ressalvam os autores, não necessariamente significa diversidade de pontos de vista (variedade em termos de perspectiva sobre um mesmo objeto), o que acaba por comprometer o conceito de diversidade de fontes. Nesse sentido, Alexander e Cunningham (2007) sugerem que o conceito de diversidade de fontes vá além e englobe não somente o número de firmas, mas também os interesses que norteiam o comportamento das mesmas: “*Note that, by definition, increasing concentration reduces source diversity. (...) Source diversity could refer to media owners with additional political-economic interests that lead them to cover (or not cover) news events in particular ways*” (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007, p. 82).

Se a presença daquilo que os autores chamam de *extra-media interests* é identificada, cabe à autoridade reguladora garantir condições para o desenvolvimento de um mercado minimamente competitivo, de modo a fomentar diferentes pontos de vista – destacam Alexander e Cunningham (2007). A análise empírica desenvolvida pelos autores leva em

conta a variável estrutura de mercado, cuja competitividade é mensurada por meio do índice Herfindahl-Hirshman (HHI) aplicado à participação de cada firma no mercado. A investigação parte da hipótese segundo a qual há uma associação negativa entre concentração e diversidade:

It is possible that the (increasing) relative cost of producing diverse output may lead to a reduction in diversity as the market becomes more concentrated; moreover, ownership structure may influence diversity if the within-market stations are owned and operated by large broadcast network. In this case, given the scale economies inherent in national program distribution, diverse output may become relatively more costly (...). Thus, we might expect that increasing concentration might lead to lower diversity. On the other hand, actual, emergent, or potential competition might promote greater diversity in content (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007, p. 87-88).

Os testes levados a cabo por Alexander e Cunningham (2007) confirmaram essa hipótese: quanto mais concentrada a estrutura de mercado, menos diversidade – o que sugere “estrutura de mercado” como variável relevante em estudos da área. Outro achado da pesquisa diz respeito à densidade populacional como variável adotada. Os dados indicaram que quanto mais densa a população, mais baixo o grau de diversidade. As conclusões dos autores reforçam o pressuposto inicial por eles apresentados, o qual destaca o papel normativo relevante a ser desempenhado pelas autoridades regulatórias, no sentido de procurar garantir um mínimo de competitividade capaz de se refletir em promoção da democracia representativa. Nesse sentido, Alexander e Cunningham (2007) afirmam: “*This findings implies that regulatory policy designed to protect and encourage competition simultaneously helps satisfy a second policy objective: diversity*” (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007, p. 94).

A ideia de diversidade pode ser diretamente associada, portanto, à concepção de mercado competitivo. A investigação de Alexander e Cunningham (2007) apontam: a competição tende à diversidade. Essa relação também é objeto de investigação de Compaine (2008), o qual se dedica à análise da competição no mercado de TV e Rádio, sua estrutura e regulação: “*The debate on media competition constantly keeps returning to television, and to a lesser extent, radio*” (COMPAINE, 2008, p. 162). Em sua pesquisa, o autor se propõe a oferecer

uma resposta ao seguinte questionamento: os consumidores dos EUA possuem mais ou menos opções de fonte de vídeo e áudio do que há duas décadas?

A análise de Compaine (2008) indica o crescimento do número de canais de televisão e, conseqüentemente, fontes de notícias e de entretenimento. Entretanto, verifica-se uma concentração da audiência: à noite, durante a semana, 51% dos adultos dos Estados Unidos estão assistindo a programas de televisão produzidos pelas cinco principais empresas do ramo. “*The data does confirm that a relatively small number of firms account for a large share of the television audience at any given time – although a smaller share than even fewer firms divided up in the not-so-distant past*” (COMPAINE, 2008, p. 184). Esse aspecto é desenvolvido no tópico seguinte, a partir da concepção de *diversity of exposure* ou *exposure diversity*.

8.2 Concentração de audiência em ambiente de TV multicanal

Napoli (2011) defende que a concepção de diversidade de mídia deve ser entendida a partir de três componentes que se interrelacionam. São eles: (a) *source diversity* (diversidade de fontes), (b) *content diversity* (diversidade de conteúdo) e (c) *exposure diversity* (diversidade de exposição).

Diversidade de fontes diz respeito, fundamentalmente, a diversidade em termos de propriedade de empresas e força de trabalho. Evidências apontam que diversidade em termos de fontes não está associada a diversidade de pontos de vista quanto à programação (COMPAINE, 2008, NAPOLI, 2011). Ao mesmo tempo, diversidade em termos de número de proprietários de emissoras não significa, necessariamente, diversidade em termos de conteúdo nem de pontos de vista (MAUERSBERGER, 2011). Além disso, diversidade numérica não pressupõe, necessariamente, diversidade de fontes que, por sua vez, não significa, por si só, diversidade de conteúdo (WINSECK, 2008).

Uma mesma empresa pode controlar uma multiplicidade de outras firmas e, por meio delas, replicar o mesmo conteúdo: “(...) *so having many sources is largely meaningless if there is no corresponding diversity of content across those channels of communication*” (WEBSTER, 2007, p. 310). Essa dimensão seria abarcada, portanto, pela ideia de diversidade de conteúdo, ou seja, diversidade em termos de ideias ou pontos de vista. Esse entendimento

também está presente, conforme já destacado em parágrafos anteriores, em estudos desenvolvidos por Horwitz (2007), Wildman (2007) e Rice (2008).

Ressalvas nesse sentido costumam relativizar as expectativas em torno das potenciais consequências da desconcentração em termos de mídia, seja quanto ao número de proprietários de emissoras, a fontes ou à audiência. Noam, por exemplo, também chama atenção para este aspecto: “*De-concentration should not be confused with higher quality, greater content diversity, or greater independence*” (NOAM, 2008, p. 149). A grande expectativa em relação ao impacto de uma maior diversidade é resultado, de acordo com Noam, dos inúmeros e mais diversos “males sociais” atribuídos, em parte, pelo senso comum à mídia. Seria pouco realista, afirma Noam, imaginar que processos de desconcentração de mídia necessariamente eliminariam tais problemas sociais. O autor lista como exemplo escapismo, estereotipização, baixa participação política, hedonismo, violência, desigualdade, obesidade e bulimia. Sob essa perspectiva, desconcentração de mídia não é entendida, por si só, como uma reforma social. Ao mesmo tempo, o autor destaca: “*It is valid to argue that unconcentrated media provide greater source of diversity, which is important in a democracy*” (NOAM, 2008, 148).

Num mundo com centenas de canais de TV e milhões de *websites*, não se pode negar, afirma Webster (2007), a existência de uma oferta significativa de fontes de conteúdo e de pontos de vista. No entanto, verifica-se uma concentração em termos de audiência. Diante disso, o autor faz a seguinte ressalva: “*What is most interesting, and critical to understand the diversity question, is how people do or do not make use of that universe of content*” (WEBSTER, 2007, p. 310). Desse contexto, emerge a reflexão sobre *diversity of exposure*, a qual se encontra relacionada à audiência exposta à mídia e diz respeito, significativamente, à televisão – trata-se, portanto, de um conceito cujo conteúdo e operacionalização interessam, de modo especial, à pesquisa aqui desenvolvida. Daí a expressão “*diversity of exposure to television*”, adotada por Webster (2007) e defendida por Napoli (2011) como dimensão indispensável para se analisar diversidade de mídia. “*This term refers to the extent to which audiences consume a diverse array of content*” (NAPOLI, 2011, p. 248).

Segundo Napoli, citado por Webster (2007), *diversity of exposure* pode ser analisada a partir de dois subtipos: *horizontal diversity of exposure* e *vertical diversity of exposure*. A diversidade horizontal trata da distribuição – ou fragmentação – da audiência entre as

diferentes opções de canais, bem como a penetração das emissoras no universo analisado. Investigação realizada por Webster (2007) indica, por exemplo, que emissoras com mais tempo de mercado tendem a apresentar maior penetração (entre 99% e 95%) se comparadas àquelas mais jovens (entre 93% e 85%). A diversidade vertical, por sua vez, trata da diversidade de conteúdo consumido individualmente por essa audiência. É fundamentalmente em torno do elemento audiência que gravita o modelo de negócios da indústria de TV aberta. Não por acaso, há uma série de empresas que atuam no setor de mensuração periódica de índices de audiência, como o Ibope¹⁷ na América Latina e a *Nielsen*¹⁸ nos Estados Unidos.

Webster (2007) recomenda o uso de dados de institutos dessa natureza por dois motivos considerados por ele como vantajosos, de acordo com autor: em primeiro lugar, pela disposição a baixo ou nenhum custo, uma vez que estes são divulgados pelos próprios institutos ou disponibilizados, indiretamente, por meio de centros de análise ou grupos de pesquisas acadêmicas; em segundo lugar, pelo fato de ser em função desses números, e da influência por eles provocadas sobre o mercado publicitário, que gira a indústria da TV, o que confere aos mesmos um grau de credibilidade considerável.

Há três unidades de análise viáveis para se medir *diversity of exposure* a partir dos números sobre audiência fornecidos por institutos de pesquisa especializados nesse ramo. São elas: *viewer-centric measures* (mensuração baseada no telespectador), *content-centric measure* (mensuração baseada no conteúdo) e *channel-centric measure* (mensuração baseada no canal).

A mensuração baseada no telespectador está associada à diversidade vertical. A forma mais óbvia de se medir *vertical exposure diversity* é por meio da investigação de padrões de consumo individual ao longo do tempo. Dados empíricos relacionados a padrões de audiência indicam que, mesmo com 100 opções disponíveis, a audiência tende a consumir em torno de 15 canais: “*People maintain surprisingly small ‘repertoires’ even in the face of great numerical abundance*”, afirma Webster (2007), referindo-se a estudos desenvolvidos por Ferguson e Perse, Heerter, Neuendorf, Atkin e Jeffres. A mensuração baseada no conteúdo, por sua vez, está intimamente relacionada à diversidade horizontal. Trata-se da medição do

¹⁷ Cf. <http://www.ibope.com/pt-br/Paginas/home.aspx>

¹⁸ Cf. <http://www.nielsen.com/us/en/nielsen-solutions/audience-measurement.html>

percentual de tempo dedicado pelo telespectador ao consumo de conteúdo local, nacional, noticioso ou de entretenimento, por exemplo.

Também relacionada à diversidade horizontal, a mensuração baseada no canal procura indicar a audiência fragmentada de modo comparado entre as emissoras: “(..) *channels are generally owned by a single entity so measures of attendance can indicate a corporation’s actual share of audience across channels*” (WEBSTER, 2007, p. 314). A mensuração gira em torno, basicamente, das seguintes perguntas: qual percentual de audiência assiste a determinados canais? Qual parcela rejeita determinadas emissoras? “*Knowing what use the audience actually makes of the media environment could help us craft sensible policy prescriptions*” (WEBSTER, 2007, p. 314). As respostas a esses questionamentos indicam variável relevante para se aferir a participação de firmas no mercado de TV – o chamado *piece of the pie*, ou “fatia do bolo”, de cada uma. O somatório da participação de cada um dos canais deve, portanto, resultar em 100%.

Por fim, Webster (2007, p. 323) classifica o estudo da diversidade através do conceito de *diversity of exposure* como “(...) *eminently feasible step forward in our understanding of media diversity*”. Ao colocar no centro do debate as características de estrutura de mercado em termos de audiência, essa estratégia analítica propicia a operacionalização de uma investigação sobre como a diversidade se manifesta – ou sobre como ela não se manifesta – na vida das pessoas que consomem o conteúdo fornecido pelas emissoras.

A ideia de *diversity of exposure* diz respeito, fundamentalmente, a concentração ou não em termos de audiência. Hindman (2007) investiga diversidade de mídia justamente sob essa perspectiva. O ambiente objeto da análise é a internet. Para isso, o autor recorre às técnicas de mensuração *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI) e Coeficiente de Gini (G), métricas de concentração, segundo ele, respaldada por cientistas sociais e reguladores. Hindman utiliza, ainda, a técnica *Noam Index*, elaborada por Eli Noam (2008; 2009) especificamente para se mensurar concentração em meios de comunicação¹⁹. A adoção de três diferentes técnicas de se mensurar concentração tem um propósito claro: conferir robustez aos resultados obtidos. O autor apresenta evidências de alta concentração de audiência mesmo no ambiente *online* da *World Wide Web*, o que – em obra posterior (HINDMAN, 2009) – o leva a considerar mito a

¹⁹ A lógica dessas e de outras técnicas de mensuração é abordada no próximo capítulo.

ideia segundo a qual a rede mundial de computadores representaria uma espécie de “democratização da comunicação”.

Os resultados desse tipo de investigação podem ser associados a graus mais ou menos robustos em termos de ideais democráticos. Conforme destaca Goodman (2007), mesmo que não demande diversidade em termos de mídia, é importante que a audiência seja exposta a ela. Afirma o autor:

Exposure can bring audience members to new and challenging content, and perhaps most importantly, so share content, in either case generating social good by improving citizen contributions to democratic debate. To support this kind of exposure, government intervention in media markets must do more than simply increase the responsiveness of media markets to consumer demand. Such intervention must influence demand, cultivating public taste in ways that support democratic ideals (GOODMAN, 2007, p. 364).

Em tese, políticas públicas voltadas para o setor de mídia devem, portanto, ter como objetivo final a preservação da diversidade (COMPAINÉ, 2008). Trata-se daquilo que Mauersberger (2011) classifica, em contexto de democratização, como regulação guiada por objetivos – ou *regulatory goals*. Nesse caso, a questão da diversidade como fim passa por questões sobre estrutura de mercado. Entretanto, este não se trata, ressalva o autor, de modelo regulatório predominante no contexto da América Latina, onde se percebe um viés menos focado em diversidade e mais preocupado com oportunidades de mercado. *“The right to and the freedom of expression are usually guaranteed in national constitutions, but this has not found its way into media-specific regulation”* (MAUERSBERGER, 2011, p. 9). A regulação guiada por objetivos assentados em princípios democráticos seria algo previsto apenas formalmente.

O pressuposto normativo de que políticas regulatórias devem ter como objetivos o fomento e a preservação da diversidade também está presente no trabalho de pesquisa sobre a natureza da diversidade na radiodifusão dos EUA realizado por Alexander e Cunningham (2007). Evidências levantadas pelos autores permitem associar fortemente mercados competitivos a diversidade de conteúdo – e, ao mesmo tempo, à qualidade da democracia. *“We suggest that diversity in broadcast output, in particular news, may be an essential input*

into a healthy democratic process, although the provision of diverse is not sufficient to guarantee the robustness of democratic system” (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007, p. 80).

Baixa competitividade é uma característica fortemente associada a estruturas oligopolizadas de mercado (McGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006). A entrada de novas firmas no mercado é comumente apontada como um incentivo à competitividade, embora pouco observada em termos de mercado de mídia: *“But media markets are either oligopolistic or semi-monopolistic (and becoming more so owing to lifting of regulatory constraints); they are not competitive”* (McCHESNEY, 2008, p. 40). Aos legisladores e formuladores de regulação cabe o desafio de identificar o que vem a ser diversidade e operacionalizar esse elemento, de modo a torná-lo efetivo por meio de dispositivos legais, conforme destaca Wildman:

Media have always presented a special challenge to policymakers. As commercial enterprises, they raise the usual economic policy concerns regarding the efficiency with which they respond to consumer demands. At the same time, the media are conduits for the debate and exchange for viewpoints on public issues that are vital to the functioning of a democratic society (WILDMAN, 2007, p. 151).

Fundamentalmente por isso, ou seja, não por acaso, costuma-se interpretar o processo de formulação de regras de mercado para o setor de mídia de maneira distinta se comparada a outros setores econômicos (BAKER, 2007; MAUERSBERGER, 2011), conforme nos lembra Napoli (2001 *apud* REBOUÇAS 2003, n.p.):

Há três diferenças básicas entre a regulação do setor das comunicações e a dos demais setores da economia. A primeira é que tem uma influência muito grande sobre questões sociais, culturais e políticas; a segunda é a dificuldade que há para definir esta área de regulação como sendo unicamente econômica ou unicamente social; e a terceira está ligada ao fato de que suas consequências não afetam apenas a estrutura ou o funcionamento de uma empresa, mas a produção e o fluxo de idéias.

Basicamente pelos mesmos motivos, o estudo realizado pela União Europeia em 2013 sobre pluralismo na mídia também defende um tratamento diferenciado em relação ao processo de construção de políticas regulatórias para o setor: *“The crucial role of media in the political and overall democratic system requires that the market regulation of media enterprises be led beyond the pure principles of business-as-usual”* (CMPF, 2013, p. 9). O reconhecimento dessa distinção pressupõe uma preocupação com a questão da diversidade, a qual, em tese, promoveria a tolerância entre diferentes povos, troca de informação e argumentos, bem como a liberdade de expressão. Essas consequências, por sua vez, seriam benéficas para o funcionamento de democracias.

Caberia à regulação governamental promover a esfera pública no sentido habermasiano (CMPF, 2013), qual seja, um espaço social aberto, em que a opinião pública é construída por meio da troca de informação e opinião. Não seria uma preocupação do mercado incentivar esses aspectos, conforme destaca Szecsko: *“Laissez-faire mechanism not only leave inequalities intact; they widen the gaps between the information-rich and the information-poor”* (SZECSKO, 1986, p. 439). Dispositivos legais previstos pela União Europeia ilustram essa preocupação com a preservação da diversidade no contexto de mercados de mídia (WARD, 2004; JUST, 2009): *“Media pluralism is therefore a central objective for not only Council of Europe member states, but for any political and social system that takes democracy seriously”* (WARD, 2005, p. 2). Assim, observa-se uma distinção normativa fundamental entre esfera pública e audiência:

It is that the role of both regulation and the policies to strike a balance between the normative public good and the economic sustainability of the models which aim to achieve these normative goals, and to manage to satisfy both these demands to an optimal degree, comes to the fore (CMPF, 2013, p. 23).

Entretanto, observa Horwitz, o cenário dos Estados Unidos é desolador nesse sentido. Embora o legislativo e o judiciário reconheçam, em tese, essas especificidades do setor de comunicações, tais poderes, juntamente com o FCC, demonstram fragilidade em promover o interesse público diante do poder das empresas do setor de mídia. O autor conclui: *“But is clear that a market-governed media system underproduces certain kinds of content, specially content essencial to democratic deliberation and self-governement”* (HORWITZ, 2007, p. 39).

Assim, considera-se relevante ressaltar a associação entre o processo de formulação de políticas regulatórias e as consequências, na prática, dessas políticas. Conforme destaca McChesney (2008), se em um determinado cenário de mídia se verificar mais ou menos diversidade, não parece razoável atribuir culpa aos empresários do setor. “*They are following what is rational for them to do, what the current market mechanism, shareholders, and policies media reward them for doing*” (McCHESNEY, 2008, p. 34). Além disso, mercados de mídia não surgem como resultado natural de um mercado livre. Esse pressuposto, de acordo com McChesney, não passa de um mito. Mercados de mídia devem ser entendidos, segundo o autor, como fruto de subsídios, políticas e decisões explícitos e seletivos. As perguntas centrais para se desvendar esse processo de estruturação de mercado são: “*who are the policies going to be made for, how are they going to be made, and for whose interests are they going to be made?*” (McCHESNEY, 2008, p. 35). Observe que se trata de um conjunto de questionamentos próximo daquele sugerido por Lasswell (2011) para o estudo de políticas públicas de um modo geral.

Características em termos de grau de diversidade ou concentração estariam, portanto, diretamente relacionadas ao modo como esse mercado está estruturado, ao atendimento de determinados interesses em detrimento de outros. Evidências históricas indicam que uma vez definida essa estrutura, dificilmente ela é reformada (FOREWORD, 2008) – o que sugere uma tendência à continuidade neste setor, baseada na ideia de *path-dependence*. E a forma como um mercado se estrutura, por sua vez, pode ser diretamente associada ao modelo regulatório adotado por meio de políticas públicas setoriais.

8.3 Concentração e conglomerados

Políticas regulatórias relacionadas à exploração de serviço de radiodifusão estão assentadas numa questão fundamental: a limitação do espectro eletromagnético pelo qual são transmitidas as ondas de som e imagem (MAUERSBERGER, 2011). Por se tratar de um bem natural e finito, trata-se de ambiente a ser regulado pelo Estado. O professor Mark Cooper (2003), da *Stanford Law School*, destaca esse aspecto:

Broadcast frequencies – the limited resource – have been allocated by licenses. Broadcast licenses are severely limited compared to the number of people who would like to be broadcasters. Because electronic voices are so scarce and powerful, the licenses have been subject to limits and obligations. The purpose of ownership limits is to promote diversity and localism in the broadcast media (COOPER, 2003, p. 3).

Cooper (2003) assim justifica a atenção especial dedicada à TV: “*Television is special because of its immense power to influence public opinion and the role it plays in elections*” (COOPER, 2003, p. 21). Eventuais restrições ou limitações quanto à exploração do espectro eletromagnético dependem, diretamente, de decisões regulatórias setoriais tomada por governos.

Em estudo seminal sobre concentração de mercado, Bagdikian investiga o processo histórico de redução no número de atores presentes no mercado de mídia dos EUA. O autor aponta uma queda de, aproximadamente, 50 firmas em 1984 para apenas 10 em 1996. Tal cenário emergiu como resultado de interações estratégicas entre empresários autointeressados e atores governamentais, tanto no legislativo quanto no executivo. Nas palavras de Bagdikian, “*the communication cartel has exercised stunning influence over national legislation and government agencies, an influence whose scope and power would have been considered scandalous or illegal twenty years ago*” (BAGDIKIAN, 1997, ix *apud* HORWITZ, 2007, p. 18).

A fragilidade regulatória diante do poder das empresas de mídia nos EUA pode ser ilustrada em números, conforme levantamento de Alexander e Cunningham (2007). Entre 1954 e 1984, o FCC limitava a um total de sete a quantidade de emissoras sob propriedade de um mesmo grupo. Além disso, elas deveriam estar separadas, cada uma restrita, geograficamente, a um determinado mercado. Em 1984, esse número passou para 12 emissoras, desde que não abarcassem mais do que 25% do mercado nacional. Em 1996, o *Telecommunications Act* ampliou esse limite para 35% e extinguiu restrições em relação ao número de emissoras sob o comando de um mesmo proprietário.

Em 2003, motivados por uma decisão da *U.S. Court of Appeals*, a partir de questionamentos da *Fox Television Station*, o FCC voltou a aumentar o limite, desta vez para 45%. Entretanto, após controvérsias, o Congresso dos Estados Unidos definiu, em 2004, esse percentual em 39%. Assim, afirmam os autores: “*As a result of these regulatory decisions,*

ownership concentration in the broadcast media has increased, most markedly since the Telecommunications Act of 1996” (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007, p. 80). Ao refletir sobre o que chamam de *the media ownership cap*, Watson e Chang (2008) defendem que não foi apenas a livre circulação de informação que foi afetada pelas mudanças de regra por parte da FCC, mas também a produção local, independente, na medida em que empresas de mídia voltadas para minorias se viram forçadas a sair do mercado.

Historicamente, as mudanças empreendidas pela FCC resultaram no que Watson e Chang classificam como *lack of diverse voices*. Para sustentar essa tese, (2008) apresentam os seguintes dados:

Since the passage of the 1996 Telecommunications Act, the number of radio control station owners has dropped 34%, whereas in almost every market, five companies control more than 70% of the market share. The picture is especially bleak for minority business owners. In 2000, 175 minority broadcasters owned 426 stations, or about 4% of the nation's 10,577 commercial AM and FM radio stations. At the end of the last decade, only 23 or (1.8%) of 1,288 full-power commercial television stations were owned by minorities (The Minority Telecommunications Development Program, 2000) (WATSON; CHANG, 2008, p. 132).

Cooper (2003) também aponta a política do FCC sobre relaxamento das regras de concentração como causa fundamental para a formação de conglomerados e a consequente supressão de diversidade em termos de mídia. Interpretações nesse sentido reforçam a lógica segundo a qual regras definidas pelo Estado possuem o potencial de incentivar o surgimento de fenômenos típicos de mercados concentrados, como a eliminação de firmas menores e o surgimento de barreiras a entrada de novos competidores (PINDYCK; BUBINFELD, 1994; MCGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006). Ao mesmo tempo, empresas empreendem integrações dos tipos horizontal e vertical e, assim, formam conglomerados (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007; RICE, 2008; McCHESNEY, 2008; WATSON; CHANG, 2008; LIMA, 2012).

A integração do tipo horizontal ocorre quando a mesma firma opera no mesmo ponto da cadeia de valor, por meio de subfirmas. Ou seja, quando uma única empresa é responsável pelas etapas de produção, distribuição, exibição e venda do produto midiático. Lima conceitua

tal fenômeno como a “oligopolização ou monopolização que se produz dentro de uma mesma área do setor. O melhor exemplo desse tipo de concentração no Brasil continua a ser a televisão paga ou aberta” (LIMA, 2012 p. 100). A integração do tipo vertical ocorre quando a mesma firma opera em mais de um ponto da cadeia de valor, anterior ou subsequente àqueles já listados. McChesney (2008) relaciona esse fenômeno ao que ele chama de *hypercommercialism*, especialmente na imprensa. Trata-se, de acordo com o McChesney, de consequência direta do movimento de comercialização de todos os aspectos da cultura de mídia, com o propósito de maximizar lucros. “*Hypercommercialism erodes the traditional barriers between editorial/entertainment content, or, as it is sometimes put, between church and state*” (McCHESNEY, 2008, p. 33).

O termo *hypercommercialism* também é adotado por Cooper (2003) num contexto de crítica à predominância de interesses empresariais sobre o que seriam interesse público: “*The economic interests of media owners influence their advertising, programming choices, and how they provide access to political information*” (COOPER, 2003, p. 44). Desse cenário, emergem o que McChesney (2008) classifica como *vertically integrated media conglomerate*. Os conglomerados se formam quando várias empresas de mídia integram um mesmo grupo proprietário, de modo que uma determinada firma possua, por exemplo, estações de rádio, de TV, jornal impresso, revistas, etc. Essa situação também pode ser classificada como propriedade cruzada – ou integração cruzada.

A expressão “grande mídia” está relacionada, justamente, a este cenário de conglomerados. Aufderheide assim resume o que chama de *big media*: “*control, centralized, broadcast, commercial*”. (AUFDERHEIDE, 2008, p. 50). Ela se caracteriza, basicamente, por empresas vertical e horizontalmente integradas, capazes de dominar parte extremamente significativa do mercado em que estão situadas. Seus custos de produção são elevados, se comparados aos da chamada “pequena mídia” ou “mídia alternativa”, bem como seu faturamento. Sua relação com o poder constituído tende a ser de reforço e cooperação. Sobretudo pelo fato de concentrar a atenção de parcela predominante da audiência (embora se observe pouca interação entre fonte de conteúdo e audiência), é para a grande mídia que converge boa parte da fatia de investimento do mercado publicitário.

Por outro lado, a chamada “pequena mídia” se caracteriza pelo perfil alternativo, personalizado, em que há interação entre fonte de conteúdo e audiência. Aufderheide resume

little media da seguinte forma: “*It is decentralized, ubiquitous, constantly proliferating. Anyone there can become a producer and distributor*” (AUFDERHEIDE, 2008, p. 51). Seus custos são baixos, se comparados aos da grande mídia, e a relação com o poder formal tende a ser é conflituosa.

O fenômeno dos conglomerados na indústria de mídia também é objeto de investigação de Jennifer Holt (2008), autora que adota a expressão *the age of conglomerate* para se referir ao cenário de entretenimento dos EUA, controlado por cinco conglomerados. A análise empírica de Holt aponta os grupos Time Warner, News Corp., Disney, Viacom e NBC Universal como produtores de 80% do *prime-time fall season* em 2005. Além disso, Warner Bros. e Fox são responsáveis por dois terços da programação *prime-time* em rede nos EUA; seis estúdios controlam 90% da produção cinematográfica e quatro corporações produzem 90% do que se vê na TV naquele País.

Assim como Alexander e Cunningham (2007) e Noam (2008), Holt (2008) recorre ao contexto histórico para interpretar o surgimento desse cenário, sobretudo às barganhas em arenas de regulação de políticas de mídia. São alvo da análise o comportamento de grupos empresariais – a exemplo dos liderados por Murdoch e Turner – e do governo federal desde a época da gestão Reagan, 25 anos atrás, bem como a atuação do FCC com Michael Powell (2001-2005) à frente. A autora atribui uma importância significativa ao reflexo do processo de interação entre esses atores na política setorial. Nesse sentido, ressalta o quanto o surgimento de políticas regulatórias antitruste em tempos de novas tecnologias pode representar inovações relevantes em termos de modelos de produção e distribuição de produtos midiáticos. Por enquanto, aponta a autora, a indústria vem tomando as rédeas desse processo – resultado, acrescente-se aqui, do seu poder de barganha na arena decisória.

Essa também é a conclusão de Dunbar (2008), a partir de estudo sobre a relação entre corporações e governos nos EUA, realizada pelo *Center for Public Integrity*²⁰. A indústria de comunicação é alvo das análises desenvolvidas pelo centro:

The communications industry is in a unique position. It spends hundreds of million of dollars to affect government policy but at the same time asks for

²⁰ O site oficial da organização pode ser acessado por meio do seguinte endereço: <http://www.publicintegrity.org>

the public's trust in delivering information on those activities precisely because the public frequencies have been provided for its commercial use (DUNBAR, 2008, p. 244).

A partir de dados referentes a *lobby* e contribuições para campanhas de candidatos democratas e republicanos, o autor estabelece uma associação entre interesses da indústria e regulação favorável do setor, como a flexibilização de regras por parte da FCC. “*Big broadcasters are required to consider both the public interest and the interest of their shareholders, but too often the shareholders' interest wins at the expense of the public's*” (DUNBAR, 2008, p. 266). A relação entre empresários do setor de comunicação e parlamentares é apontada como promíscua e autointeressada. Nela, prevalece uma intensa troca de favores e benefícios para grupos específicos.

A preponderância de interesses voltados para o mercado refletidos em políticas regulatórias também é uma característica do mercado latino-americano, com uma especificidade: no continente, a formação de oligopólio seria resultado da íntima relação entre políticos conservadores e empresários, consolidada em períodos ditatoriais (BECERRA; MASTRINI, 2009; MAUERSBERGER, 2011). Mauersberger (2011) destaca, porém, o esforço de governos da Argentina, Chile e Uruguai no sentido de superar o que ele considera barreiras ao processo de redemocratização: “*Although the regulatory foundation from military times still in force, there have been important changes toward improving the exercise of the right to communicate*” (MAUERSBERGER, 2011, p. 13).

Entende-se que esse aspecto do contexto latino-americano enquadra-se no conceito de legado autoritário, desenvolvido por Cesarini e Hite (2004). Tratam-se de características culturais, sociais e políticas herdadas do regime autoritário por países redemocratizados. Este tipo de legado está inserido no contexto teórico de modelos de democracia enquanto substância e pode se manifestar por meio de instituições formais ou informais. Considera-se que a aproximação entre essa conceituação e o cenário apontado como característico da América Latina em termos de sistema de mídia ocorre de forma ainda mais clara quando se leva em conta aquilo que Cesarini e Hite classificam como “*legacies as social and political actors and forces*”:

What are broadly conceived as sociological approaches to democracy and democratization tend to identify authoritarian legacies in the lingering power and influence of specific social classes, groups, coalitions, or network associated with previous nondemocratic regimes under the new posauthoritarian democracies (CESARINI; HITE, 2004, p. 10).

Elites econômicas e grandes proprietários de terra são apontadas pelas autoras como barreiras a processos de desenvolvimento e modernização em países latino-americanos pós-autoritários. A manutenção das relações de poder por meio da preservação de instituições autoritárias formais ou informais seria uma questão de sobrevivências para esses atores conservadores e tradicionais. Isso explicaria não somente o direto envolvimento deles em processos de redemocratização, sob pretexto de garantir a estabilidade, mas também a preservação de determinadas estruturas, as quais podem ser classificadas como legados autoritários.

Essas características herdadas de períodos autoritários se manifestam nos mais diversos campo da sociedade e das mais diversas formas, das relações civis-militares a políticas econômicas setoriais. Observa-se, com esse conceito desenvolvido por Cesarini e Hite, uma chave-explicativa relevante para se investigar mercado de mídia em países da América Latina. A depender do poder exercido pelos atores e instituições classificados como legados autoritários, o Estado pode ser ver tolhido quanto à sua capacidade de efetivar seus objetivos por meio de políticas públicas. Conforme destaca Tilly (2013), uma das principais características de regimes democráticos é a capacidade do Estado implementar as suas decisões políticas: “Nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática os seus resultados” (TILLY, 2013, p. 29). Dessa forma, legados autoritários podem colocar em xeque essa capacidade.

Considera-se como possível, assim, o diálogo teórico entre a concepção de legado autoritário e capacidade do Estado, assim conceituada:

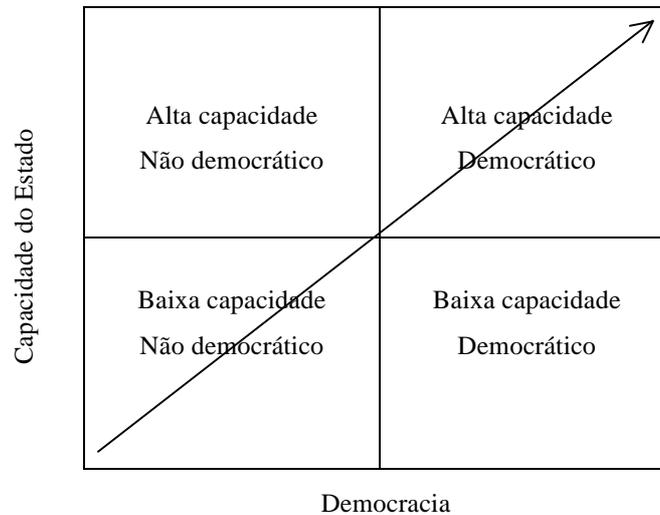
Capacidade do Estado significa a extensão na qual as intervenções dos agentes do Estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes desses recursos,

atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições (TILLY, 2013, p. 30).

Quanto maior a capacidade do Estado, maior seu potencial de agir e, assim, afetar significativamente a vida dos cidadãos presentes na arena relacionada aos recursos em jogo. Ao mesmo tempo, quanto menor a capacidade do Estado, menor também essa influência, mesmo que se tente mudar o estado atual de coisas. O conceito de capacidade de Estado é utilizado como ferramenta analítica para se compreender políticas regulatórias, conforme evidenciam os trabalhos de Melo, Gaetani e Pereira (2005), sobre regulação do setor de telecomunicações no Brasil, e de Amengual (2012), a respeito de regulação de relações trabalhistas na Argentina.

Como a capacidade de agir está relacionada à capacidade de mobilizar recursos, atividades e conexões, pode-se inferir que continuidade ou mudança estariam associadas à maior ou menor capacidade de Estado. Frente a determinados atores e instituições defensores da manutenção, o Estado pode se mostrar incapacitado em efetivar mudanças significativas, a depender do poder de pressão desses atores. O mesmo pode ser dito em relação a uma situação hipotética em que o Estado se veja diante de determinados atores e instituições defensores da mudança do estado atual de coisas.

Quanto mais democrático um país, espera-se que maior seja sua capacidade de Estado, conforme figura abaixo (Quadro 1), uma vez que processos de democratização interagem, intimamente, com a capacidade de Estado.

QUADRO 1: Capacidade de Estado x Democracia

FONTE: Tilly, 2013.

Com isso, pode-se supor que a capacidade de Estado pode estar negativamente associada à presença de legados autoritários, os quais representam barreiras a ações promotoras de democracia. No campo específico de comunicação, essa associação parece uma hipótese razoável para se tentar compreender o processo de inércia legal ou de regulação favorável a determinados atores, em detrimento de outros que reivindicam maior democratização por meio de políticas públicas setoriais.

8.4 Conclusão

O presente capítulo procurou abordar de maneira ampla as distintas dimensões relativas ao debate sobre concentração e diversidade de mídia, inserido no contexto de teorias normativas da democracia. Sob essa perspectiva, tentou-se percorrer um caminho rumo à especificidade, como se delineado por um funil, de modo a aproximar teoria e empiria, com o intuito de se visualizar formas para operacionalizar princípios aparentemente tão abstratos.

A literatura revisada, predominantemente normativa, presta-se, basicamente, a dois propósitos indispensáveis à investigação científica dos fenômenos da concentração e da diversidade de mídia. Primeiramente, apresenta um amplo debate conceitual marcadamente complexo em função, sobretudo, do intenso diálogo entre elementos legais, sociais, políticos e

econômicos. Em segundo lugar, a discussão sugere um conjunto de hipóteses a serem testadas a partir de estudos de casos ou de análise de política comparada.

Considera-se possível a operacionalização dos conceitos centrais de concentração e diversidade, desde que se leve em conta a validade de determinados pressupostos básicos, cujo embasamento teórico e empírico se encontra fortemente amparado pela literatura aqui revisada. São eles:

- estruturas de mercado mais ou menos oligopolizadas estão associadas, diretamente, à relação de interação estratégica estabelecida entre governantes e empresários de mídia, a qual acaba por se refletir em políticas reguladoras setoriais;
- a ideia de diversidade está associada à concepção de mercado competitivo, de modo que mercados em que se observa pouca competitividade entre firmas tendem a apresentar baixo grau em termos de diversidade de mídia;
- a concepção de diversidade pode ser analisada teórica e empiricamente a partir de inúmeras dimensões (diversidade de firmas, diversidade de programação, diversidade de pontos de vista, diversidade de fontes, diversidade em termos de minorias e gêneros, diversidade de conteúdo, diversidade de exposição ou *diversity of exposure*, etc.), a depender da aderência ao contexto investigado;
- a ideia de *diversity of exposure* coloca no centro do debate características de estrutura de mercado em termos de concentração ou não de audiência e, com isso, propicia a operacionalização de uma investigação sobre como a diversidade se manifesta – ou sobre como ela não se manifesta – na vida das pessoas que consomem o conteúdo fornecido pelas emissoras.

Entende-se que os aspectos acima listados compõem uma caixa de ferramentas indispensáveis para análises empíricas de estrutura de mercado de mídia em democracias. Nota-se, ainda, que a literatura revisada possui um caráter eminentemente interdisciplinar. Entre pesquisas localizadas na intersecção entre ciência política, comunicação, economia e políticas públicas, há pouca – ou nenhuma – discordância em relação ao papel central

desempenhado pela mídia em democracias. As distinções dizem respeito, sobretudo, a enquadramentos teóricos e conceituais.

Cabe ao investigador, portanto, não perder de vista tal complexidade e, diante dela, optar por aquele desenho de pesquisa que apresente melhor aderência em relação ao contexto analisado. O capítulo seguinte segue justamente esse passo.

9 MEDINDO CONCENTRAÇÃO E DIVERSIDADE

O presente capítulo se propõe a investigar formas de se medir concentração de mercado de radiodifusão, bem como aplicá-las, especificamente, ao mercado de TV aberta no Brasil e na Argentina. Trata-se, portanto, de uma investigação empírica sobre diversidade de mídia – ou *media-market competition* (CMPF, 2013) – a partir da análise de estrutura de mercado.

A reflexão foi norteada pelos seguintes problemas-guia: (i) conceitualmente, o que caracteriza um mercado oligopolista?; (ii) quais as técnicas de mensuração disponíveis para se classificar um determinado mercado como oligopolizado?; (iii) empiricamente, como medir concentração de TV aberta? Nesse sentido, foram revisadas técnicas de mensuração amplamente utilizadas no campo da economia da indústria e da economia de empresas, a saber: Relação de Concentração (CR4), Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), Índice de Joly (J), Índice de Theil (T), Coeficiente de Gini (G), *Media Concentration Index* (Noam-Index MOCDI) e *Hill Index* (HI). Ressalte-se que, dentre as citadas técnicas, duas foram desenvolvidas especialmente para o mercado de mídia – *Noam-Index* e *Hill Index*.

Pretendeu-se, assim, atingir o seguinte objetivo principal: revisar, comparativamente, estratégias de se medir concentração de mercado, de modo a se verificar possibilidades e limitações da sua aplicação ao mercado de TV aberta.

9.1 Estruturas de mercado

A atividade econômica relativa à produção e à distribuição de bens ou serviços se organiza a partir de uma lógica estrutural de mercado, o qual por sua vez, deve ser entendido sob a perspectiva da ideia de “mercado relevante”.

Um mercado relevante é um grupo de agentes econômicos (pessoas e/ou empresas) que interagem entre si, no contexto de um relacionamento comprador-vendedor. Essa interação resulta em transações entre o lado da demanda (comprador) e o lado da oferta (vendedor) do mercado. Vendedores e compradores são membros do grupo estratégico do mercado relevante (McGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006, p. 212, grifo do autor).

Segundo McGuigan, Moyer e Harris (2006), quatro modelos setoriais básicos sintetizam classificações referentes a estruturas de mercado. São eles:

- i. modelo setorial de concorrência perfeita: cenário em que há um grande número de compradores e vendedores, produtos homogêneos, informação simétrica e completa, bem como barreiras mínimas à entrada e à saída do mercado;
- ii. modelo setorial monopolista: cenário em que há apenas uma empresa produtora e barreiras substanciais à entrada de concorrentes;
- iii. modelo setorial de concorrência monopolista: cenário em que há poucas empresas dominantes e várias secundárias; a empresa dominante vende produtos diferenciados – ou, pelo menos, imaginados pelos compradores como diferenciados – e possui independência na tomada de decisão em relação às rivais; observa-se facilidade de entrada e saída, porém com barreiras à participação efetiva entre as principais empresas;
- iv. modelo setorial oligopolista: cenário em que há poucas empresas com relacionamento próximo, considerável interdependência em termos de tomada de decisão – ou seja, a ação de uma potencialmente impacta as demais – e produtos homogêneos ou diferenciados.

McGuigan, Moyer e Harris (2006, p. 282) assim resumem o conceito: “Um oligopólio é caracterizado por um número relativamente pequeno de empresas oferecendo um produto ou serviço”. Além dessa característica própria da estrutura de mercado oligopolista, Pindyck e Rubinfeld (1994, p. 560) destacam as barreiras à entrada de novas companhias, as quais tornam muito difícil, senão impossível, esse ingresso: “As economias de escala podem tornar não-lucrativo o fato de que mais do que algumas empresas coexistam no mercado; as patentes ou o acesso à tecnologia poderão servir para excluir potenciais concorrentes”. Essas medidas de desestímulo à entrada de novas empresas podem ser consideradas estratégias quando especificamente adotadas para determinado setor.

A interdependência entre empresas é outro componente central a caracterizar a estrutura de mercado oligopolista, conforme destaca Kon (1999, p. 27):

A característica básica do oligopólio é a presença de poucas firmas que compõem uma indústria específica, que apresentam uma interdependência de ações, no sentido de que a sobrevivência de uma firma está condicionada às suas reações aos movimentos das demais e à sua capacidade de prever tais procedimentos das rivais.

O processo de tomada de decisão de um integrante do mercado tende a depender do comportamento dos demais concorrentes, o que sugere a aplicação da ideia de equilíbrio de Nash a esse modelo setorial. Sob essa lógica, Pindyck e Bubeck (1994) defendem que o equilíbrio em mercados oligopolístico se baseia no seguinte pressuposto: a empresa agirá em função daquilo que suas concorrentes estiverem fazendo, ao mesmo tempo em que suas concorrentes tomarão decisões a depender da ação da própria empresa. Os autores lembram, porém, que o equilíbrio de Nash é não-cooperativo, ou seja, ao agir em função do comportamento das suas concorrentes, uma empresa toma decisão com o objetivo final de auferir o maior lucro possível. Entretanto, esse lucro é mais alto do que seria sob condições de competição perfeita, e mais baixo se comparado a uma situação em que as empresas se encontram em conluio.

Conluio ou cartel são termos usados, genericamente, para se referir a acordos entre integrantes de um determinado setor. Nas palavras de Pindyck e Bubeck (1994, p. 593), “Em um cartel os produtores explicitamente concordam em cooperar, por meio de um acordo que determina preços e níveis de produção”. O debate sobre acordos dessa natureza estão intimamente relacionados à formação de mercados oligopolizados, uma vez que um conluio eficaz tende a concentrar a produção. “Os oligopolistas podem pensar em reduzir o risco inerente que enfrentam por causa das interdependências da estrutura do setor. Para isso, concordam, de modo formal ou informal, em cooperar ou conluir na tomada de decisão” (MCGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006, p. 285). Fragilidades coercitivas tendem a incentivar empresas a aderirem a essa prática. Multas e dispositivos legais normalmente previstos pelo arcabouço jurídico de países cumprem o papel de desestimular a opção pelo conluio ao tipificá-la como ilegal, a exemplo do que ocorre nos EUA com a Lei de Sherman de Livre Concorrência de 1890 (PINDYCK; BUBINFELD, 1994; MCGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006).

Determinados fatores, porém, possuem a capacidade de afetar o conluio oligopolista. McGuigan, Moyer e Harris (2006) citam cinco deles, três dos quais merecem destaque, porque passíveis de aplicação ao setor de políticas de comunicação. (i) Número de empresas: o número de empresas envolvidas num potencial acerto sobre decisões de produção é inversamente proporcional à probabilidade de existência de um acordo eficaz. Ou seja, o aumento do número de empresas estimula a rivalidade e, conseqüentemente, o desacordo quanto às políticas setoriais. (ii) Heterogeneidade do produto: de uma maneira geral, quanto mais distintos entre si os produtos das empresas concorrentes, mais difícil a cooperação entre elas. (iii) Estruturas de custo: quanto maior a variação de custos entre as empresas concorrentes, menos provável o conluio.

Os cartéis são acordos organizados. Há, porém, os acordos não organizados, os quais dão origem a diferentes tipo de liderança assumida pela empresa principal no mercado. Kon (1999) classifica três delas. (a) Liderança colusiva (conivente): quando os integrantes do grupo possuem interesses comuns e, em função deles, decidem pela cooperação entre si, uma vez que se trata de opção mais vantajosa do que o comportamento independente. Ao mesmo tempo, optam pela punição àquelas empresas que não aderirem ao acordo. (b) Liderança barométrica: quando uma empresa age como um “barômetro” das condições de mercado, de modo que a adequar suas decisões às circunstâncias. Suas escolhas acabam por influenciar as demais a segui-la. Por último, a autora lista a (c) liderança da firma dominante, a qual, para efeitos da reflexão aqui desenvolvida, merece destaque. A empresa que assume esta posição evidencia-se como a líder de mercado ao controlar, pelo menos, metade da indústria. Juntas, as outras empresas possuem baixa influência sobre o mercado – representam apenas o que se pode denominar de “periferia competitiva”.

9.2 Como medir concentração de mercado

Mercados oligopolizados são resultado do alto grau de centralização e concentração de capital. Nos termos adotados por Kon (1999, p. 48), a partir de Marx, a concentração de capitais consiste no “crescimento de capitais individuais, à medida que os meios sociais de produção e subsistência são transformados em propriedade privada de capitalistas”. A centralização, por sua vez, é resultado da distribuição de capitais existentes, em que se observa o acúmulo de recursos retirados de várias mãos individuais em uma única mão.

Concentração e centralização são entendidos, portanto, conceitos complementares quando da análise de mercado.

A moderna teoria das empresas sugere dois enfoques distintos para exame do fenômeno da concentração: concentração global e concentração de mercado. Em função do princípio da aderência entre os dois enfoques e o objeto aqui abordado, adotou-se a abordagem relativa à concentração de mercado, a relacionada a um mercado explorado por um número relativamente pequeno de firmas. Ressalte-se: quando se fala em concentração, fala-se de participação relativa no mercado.

Essa concentração de mercado pode ser avaliada de uma maneira estática, em um determinado ponto no tempo, ou em seus aspectos dinâmicos, observando seu crescimento ou decréscimo no tempo. Neste sentido, os efeitos sobre a competição em um mercado podem ser observados e avaliados não apenas com relação ao número de firmas envolvido e nos impactos sobre a formação de preços e os níveis de produção, mas também sobre a desigualdade nos tamanhos das firmas, sobre a capacidade de inovação e sobre as barreiras à entrada de novas firmas (KON, 1999, p. 56).

Mudança ou manutenção dos níveis de concentração em determinada indústria são resultado das relações de poder observadas neste mercado específico, porque dizem respeito à alocação de recursos (PINDYCK; BUBINFELD, 1994; KON, 1999). Nesse sentido, a entrada de concorrentes representa uma potencial ameaça àquelas empresas consolidadas no mercado (MCGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006). Portanto, a falta de competição almejada pelas firmas integrantes do grupo oligopolista favorece a garantia de lucro daquelas já estabelecidas. Ao mesmo tempo, porém, ela incentiva a manutenção de empresas pouco eficientes no mercado e desestimula inovações em termos de processo de produção.

A concentração de mercado pode ser reduzida, mantida ou ampliada, conforme destaca Kon (1999). Ela tende a aumentar como resultado de (i) crescimento interno das empresas existentes, (ii) fusões, (iii) redução do mercado (em tempo de crise, as empresas maiores estariam mais aptas à sobrevivência) e (iv) formação de *joint ventures*. Por outro lado, movimentos contrários podem levar a redução da concentração, tais como (i') entrada de novas empresas, (ii') expansão do mercado, (iii') fechamento de empresas grandes e

crescimento de pequenas e médias empresas e, por último, (iv') redução dos custos de produção, tais como tarifas e barreiras ao comércio.

A microeconomia, sobretudo aquela voltada à economia de empresas e economia da indústria, oferece ferramentas que se propõem a medir concentração de mercado, como forma de clarificar sua dinâmica. Dentre as principais dificuldades inerentes ao processo de mensuração, destacam-se a escolha do indicador entendido pelo pesquisador como o mais adequado, bem como a disponibilidade de dados estatísticos apropriados (KON, 1999). De um modo geral, os indicadores dizem respeito à participação de mercado relativa, conforme expressão utilizada por McGuigan, Moyer e Harris (2006), a partir da qual se pode visualizar estruturas de mercado oligopolista. Exemplos dessa estrutura são os mercados de aparelhos de barbear e tênis esportivos. No primeiro caso, a Gillette detém participação de 67% do mercado consumidor; a Schick, 16%; e a Bic, 9%. No segundo caso, a Nike detém 47%; a Reebok, 16%; e a Adidas, 7%. Os dados são de 1999 (MCGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006).

No caso específico de mídia, esses pressupostos se mantêm válidos, conforme destaca Winseck (2008) ao abordar mensuração de concentração de mercado nesse setor:

Concentration ratios are a standard tool to measure whether media markets are becoming more or less consolidated. They focus on the proportion of markets controlled by participants in specific media markets and across the media as a whole. (...) When concentration is high, there is a high potential for big players to use anti-competitive and collusive behaviour to squelch competition (WINSECK, 2008, p. 36).

Os resultados de mensuração podem variar, fundamentalmente, em função da ferramenta metodológica adotada. Por conta disso, Kon (1999, p. 60) recomenda o uso de mais de uma técnica: “como uma única medida não revela todos os aspectos da concentração, usualmente uma análise detalhada requer a utilização complementar de várias medidas”. De acordo com a autora, as mais usuais são Relação de Concentração (CR), Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), Índice de Joly (J), Coeficiente de Entropia (E), Coeficiente de Gini (G).

A Relação de Concentração CR mede a parcela de participação de um número determinado de firmas no contexto geral da indústria examinada. A fórmula abaixo ilustra a aplicação da técnica numa situação em que se leva em conta as quatro maiores empresas do setor:

$$CR_4 = \sum_i^n S_{ij}$$

ou

$$CR_4 = S_1 + S_2 + S_3 + S_4$$

Em que:

S_i = participação das firmas presentes no mercado;

j = de uma determinada indústria.

Imagine-se um mercado hipotético de determinada indústria formado por nove empresas. Se as quatro maiores abarcam, por exemplo, 40%, 30%, 10%, 10%, e as outras cinco participam de 2% cada uma, o índice C4 será 90²¹:

$$CR_4 = 40 + 30 + 10 + 10 = 90$$

A interpretação do resultado é simples: quanto maior o índice, maior o nível de concentração – maior, portanto, a probabilidade de se estar diante de práticas oligopolísticas (KON, 1999). A tabela abaixo apresenta parâmetros para enquadramento de mercados, a depender dos resultados encontrados:

²¹ Exemplo hipotético ilustrativo presente na página da internet do projeto *International Media Concentration*. Disponível em: <<http://internationalmedia.pbworks.com/w/page/20075675/methodology>>. Acesso em: 08 de abril de 2014.

TABELA 19: parâmetro de classificação de mercado a partir do resultado da Relação de Concentração CR4 e CR8.

Níveis de Mercado	Razão de concentração	
	CR4	CR8
Altamente Concentrado	$i > 75\%$	$i > 90\%$
Alta Concentração	$65\% < i < 75\%$	$85\% < i < 90\%$
Concentração moderada	$50\% < i < 65\%$	$70\% < i < 85\%$
Baixa Concentração	$35\% < i < 50\%$	$45\% < i < 70\%$
Ausência de concentração	$i < 35\%$	$i < 45\%$
Claramente Atomístico	$i = 2\%$	

FONTE: Bain (1959 *apud* SCHIRIGATTI *et al.*, 2012).

Não há consenso sobre parâmetros de classificação. Para os limites adotados por Winseck (2008), por exemplo, num contexto em que a técnica CR4 é aplicada, considera-se 50% ou mais de concentração como um sinal de mercado altamente concentrado. Utilizando-se a técnica CR8, por sua vez, pode-se considerar altamente concentrado um cenário em que as oito maiores empresas controlam 75% ou mais desse mercado.

A técnica CR foi aplicada por Becerra e Mastrini (2009) em análise da indústria de comunicação de 11 países latino-americanos mais a Espanha. Em outra pesquisa (MASTRINI; BECERRA, 2011), os autores adotaram o mesmo desenho para analisar concentração na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Os pesquisadores observaram tendência à concentração nos mercados de jornal impresso, radio, TV aberta, TV por assinatura, telefonia fixa e móvel. Como variáveis para o exame do mercado de TV aberta, eles utilizaram percentual de faturamento das emissoras e índice de audiência e, assim, estabeleceram uma distinção entre concentração de propriedade e concentração de audiência. A primeira expressão implica um cenário em que se verifica a centralização de capital de uma atividade econômica em poucas mãos e se assemelha à concepção de concentração de capitais apresentada por Kon (1999). A segunda, sugere que a maior parte dos usuários finais de um meio de comunicação consome um mesmo produto comunicacional.

Estudo da *Netherlands Media Authority* coordenado por Ward (2004) também aplicou a técnica CR ao mercado de mídia. Entretanto, utilizou-se a estratégia de cálculo CR3 – qual seja, soma-se a parcela de participação de mercado das três principais empresas do setor. Ao

analisar o setor de TV em 10 países europeus, constatou-se alta concentração em todos eles. Como referência, adotou-se as margens previstas pela tabela abaixo:

TABELA 20: parâmetro de classificação de mercado a partir do resultado da Relação de Concentração CR3.

Índice CR3	Classificação do mercado
CR3 = 0 a 35	Pouco concentrado
CR3 = 36 a 55	Moderadamente concentrado
CR3 = 56+	Altamente concentrado

FONTE: Ward, 2004.

A técnica CR, porém, apresenta importantes fragilidades, destacadas por Kon (1999), Becerra e Mastrini (2009) e Noam (2008; 2009). A relação não identifica modificações na competição ocasionadas pelo desaparecimento de firmas pequenas e também não leva em conta o número total de empresas presentes na indústria. Dessa forma, a fórmula não considera a distribuição relativa do tamanho das mesmas.

Ao considerar o valor agregado da concentração de mercado como essencial, a relação de concentração CR (assim como a HHI, conforme será observado adiante) negligencia a variável “pluralismo de vozes”, o que, no caso da comunicação, pode impactar substancialmente no resultado da mensuração (NOAM, 2008; 2009). Além disso, ao se comparar a concentração ao longo do tempo, a relação CR não indica se a mesma indústria está posicionada entre aquelas mais concentradas em momentos distintos do recorte temporal. Essa técnica também apresenta limitações relevantes para se medir concentração em conglomerados (JUST, 2009 *apud* BECERRA; MASTRINI, 2009).

Destaque-se, ainda, o Índice de Joly (J) como ferramenta para se medir concentração. “Esta medida considera o tamanho absoluto de cada uma das unidades incluídas na indústria e também considera todas as firmas da indústria” (KON, 1999, p. 62). O número de funcionários é a variável comumente aplicada para se medir o tamanho das firmas. Quanto maior o valor, maior o nível de concentração, segundo a expressão matemática ilustrada abaixo:

$$J = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i)^2}{(\sum_{i=1}^n X_i)^2}$$

Em que:

n = número de firmas participantes do mercado em questão;

X = variável referente à participação no mercado da firma analisada;

i = firma num dado mercado.

Seguindo o exemplo já citado, o Índice de Joly seria assim calculado para a Indústria A:

TABELA 21: ilustração hipotética da aplicação do Índice de Joly a uma Indústria A, país W.

Cenário 1		
Indústria A país W		
	$X_{aw}i$	$X_{aw}i^2$
	40	1600
	30	900
	10	100
	10	100
	2	4
	2	4
	2	4
	2	4
	2	4
	2	4
Total	100	2720
Índice Joly (J)	0,272	

FONTE: elaboração própria a partir de Kon (1999).

Imagine-se, agora, uma Indústria B com a seguinte divisão de mercado, um tanto mais concentrada, aparentemente. Espera-se, portanto, que o índice apresente um valor maior se comparado ao cenário 1. E é justamente o que se verifica:

TABELA 22: ilustração hipotética da aplicação do Índice de Joly a uma Indústria A, país Z.

Cenário 2		
Indústria A País Z		
	X_{azi}	X_{azi}^2
	40	1600
	30	900
	20	400
	10	100
Total	100	3000
Índice Joly (J)	0,3	

FONTE: elaboração própria a partir de Kon (1999).

Outro índice também previsto pela microeconomia para se medir concentração é o Índice de Entropia, cuja aplicação também se verifica na área de mídia (MORISI, 2012). Ao contrário do Índice de Joly, quanto maior a concentração, menor o valor resultado do cálculo. O Índice de Entropia surgiu no âmbito da teoria da informação, porém foi adaptado a estudos de organização industrial por Theil. Trata-se do Coeficiente de Entropia de Theil, ou Índice de Entropia ou Índice de Theil (T), utilizado comumente para se medir distribuição de renda. A concentração máxima, ou seja, uma situação de monopólio, é indicada pelo valor 0. A concentração mínima, por outro lado, é indicada pelo valor 1.

Chega-se ao índice de desigualdade de Theil T por meio da seguinte fórmula (RESENDE, 1994):

$$T = (1/\ln n) \sum_{i=1}^n y_i \log_n (1/y_i)$$

Em que:

n = número de firmas participantes do mercado em questão;

y_i = participação da empresa no mercado;

\log_n = logarítmo natural.

Ao se retomar o exemplo hipotético já utilizado para ilustrar a aplicação de outras técnicas de mensuração de concentração, tem-se a seguinte equação para o cenário 1:

$$\begin{aligned}
 T &= (1/\ln 9) [0,40 \ln (1/0,40) + 0,30 \ln (1/0,30) + 0,10 \ln (1/0,10) + 0,10 \ln (1/0,10) + 0,02 \\
 &\quad \ln (1/0,02) + 0,02 \ln (1/0,02) + 0,02 \ln (1/0,02) + 0,02 \ln (1/0,02) + 0,02 \ln (1/0,02)] \\
 T &= 0,455 [0,366 + 0,361 + 0,230 + 0,230 + 0,078 + 0,078 + 0,078 + 0,078 + 0,078] \\
 T &= 0,717
 \end{aligned}$$

Quanto ao cenário 2, com menos empresas, porém com distribuição a princípio menos desigual entre si, tem-se o seguinte cálculo:

$$\begin{aligned}
 T &= (1/\ln 4) [0,40 \ln (1/0,40) + 0,30 \ln (1/0,30) + 0,20 \ln (1/0,20) + 0,10 \ln (1/0,10)] \\
 T &= 0,721 [0,366 + 0,361 + 0,321 + 0,230] \\
 T &= 0,921
 \end{aligned}$$

O resultado indica, portanto, o cenário 2 menos concentrado do que o cenário 1. Isso indica que, para o cálculo do Índice de Theil, a quantidade de empresas no cenário pesa menos do que a distribuição de fatias de mercado entre elas.

Por último, destacamos o Coeficiente de Gini (G). Aplicado ao contexto industrial, é utilizado para se medir desigualdade em termos de tamanho de firmas. Por esse motivo, “é comum referir-se a este indicador mais como uma medida de desigualdade do que de concentração” (KON, 1999, p. 63-64). Ao analisar desigualdade no compartilhamento do mercado de mídia na Internet, Hindman (2009) aplica a seguinte fórmula:

$$G = n + 1/n - 2 \sum_1^n (n + 1 - i) x_i / n \sum_1^n x_i$$

Em que:

Y = proporção cumulativa do recurso em questão – no caso, a variável utilizada para se referir a divisão de mercado;

X = proporção cumulativa da população – no caso, número de firmas.

O índice varia entre 0 e 1, de modo que o número 0 indica completa igualdade entre as firmas e o número 1, por sua vez, indica completa desigualdade entre as mesmas.

TABELA 23: parâmetro para classificação de cenário a partir do Índice de Gini.

Valor do Índice de Gini	Desigualdade
0,000 – 0,100	Nula
0,101 – 0,250	Nula a fraca
0,251 – 0,500	Fraca a média
0,501 – 0,700	Média a forte
0,701 – 0,900	Forte a muito forte
0,901 – 1,000	Muito forte a absoluta

FONTE: Câmara (1949 *apud* SCHIRIGATTI *et al.*, 2012).

Utilizando os mesmos cenários hipotéticos acima adotados, teríamos, um Índice de Gini igual a 0,789 para o cenário 1, classificado como desigualdade forte a muito forte; e igual a 0,625 para o cenário 2, classificado como desigualdade média a forte.

Kon (1999) destaca uma vantagem do Coeficiente de Gini: ele é capaz de apontar modificações quando se observa fusões entre firmas de tamanho pequeno ou médio, algo não identificado, por exemplo, pela Relação de Concentração CR. A diminuição no número de empresas provocaria uma redução da desigualdade entre aquelas remanescentes e, conseqüentemente, um menor valor G, ressalta a autora.

Outra técnica usual para se medir concentração de mercado é o Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), adotado pela Divisão Anti-truste do Departamento de Justiça dos EUA (DOJ). Essa técnica tem como objeto a estrutura de mercado. Sua aplicação pressupõe, obviamente, a existência de um mercado específico em que um produto é comercializado, conforme conceitua Wildman: “*A product market is defined in terms of two types of substitution relationship – one characterizing the degree of substitutability among different sellers’ products and the other the geographic extent of the market*” (WILDMAN, 2007, p. 152).

Para se chegar até o resultado, são somados os quadrados da parcela de participação de cada empresa, levando-se em conta todas as empresas presentes no cenário da indústria analisada, conforme ilustra a fórmula abaixo:

$$\mathbf{HHI} = \sum_{i=1}^n \mathbf{S}_i^2$$

Em que:

n = número de firmas participantes do mercado em questão;

S_i = participação de cada firma no mercado;

i = firma num dado mercado.

Ao contrário da relação CR, o Índice HHI leva em conta o tamanho relativo das empresas ao prever na fórmula elevar a parcela de participação de cada uma ao quadrado: “(...) ou seja, as menores firmas contribuem menos que proporcionalmente para o valor do índice (correspondendo a diferentes ponderações)” (KON, 1999, p. 62). Quanto maior o índice, maior a desigualdade no mercado. A tabela abaixo ilustra essa relação a partir dos parâmetros adotados pela Divisão Anti-truste do Departamento de Justiça dos EUA.

TABELA 24: parâmetro de classificação de mercado adotada pela Divisão Anti-truste do Departamento de Justiça dos EUA, a partir do resultado do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI).

Índice	Classificação do mercado
HHI < 1000	Não concentrado
HHI > 1000 porém < 1800	Moderadamente concentrado
HHI > 1800	Altamente concentrado

FONTE: Noam, 2008; 2009.

Mendes (1998, *apud* SCHIRIGATTI *et al.*, 2012) apresenta a seguinte sugestão de enquadramento, a partir dos resultados obtidos com a aplicação da técnica HHI. Neste caso, observa-se a inclusão de uma classificação a mais em comparação com aquele apresentado por Noam (2009; 2009). Trata-se da classificação “moderada”:

TABELA 25: parâmetro de alternativa de classificação de mercado a partir do resultado do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI).

Índice	Classificação do mercado
HHI < 100	Altamente competitivo
100 < HHI < 1000	Concentrado
1000 < HHI < 1800	Moderadamente concentrado
HHI > 1800	Altamente concentrado

FONTE: Mendes (1998, *apud* SCHIRIGATTI *et al.*, 2012).

Cooper (2007), ao abordar as formas de se medir concentração adotadas pelo Departamento de Justiça, chama atenção para a necessidade de se concituar, primeiramente, o que vem a ser produto e mercado. Baseado na legislação dos EUA, o autor destaca:

For the purpose of merger analysis, antitrust officials define markets by the substitutability of products (U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 1997). Products have to be good substitutes and readily available in a given geographic area to be included in the market (COOPER, 2007, p. 200).

O autor ressalta que o índice HHI é apenas uma das formas disponíveis na literatura econômica para se medir concentração de mercado. Porém, o índice HHI passou a ser largamente adotado, argumenta Cooper (2007), por estabelecer um *link* conceitual entre a estrutura de mercado e sua performance – relação esta baseada em evidências empíricas também no campo de comunicação, destaca o autor.

A depender dos números encontrados num determinado mercado, pode-se enquadrar sua estrutura de acordo com as referências da tabela a seguir:

TABELA 26: referências para classificação de estrutura de mercado de mídia.

Department of Justice merger guidelines	Type of market	Equivalents in terms of equal sized firms	Typical HHI in media markets	4-firms share
↑	Monopoly	1	5300+	~100
	Duopoly	2	3000-5000	~100
Highly concentrated	Tight oligopoly	5	2000	80
		6	1800 or more	67
Moderately concentrated		10	1667	40
Unconcentrated	Loose oligopoly	50	1000	8
↓	Atomistic competition		200	

FONTE: Cooper, 2007.

Um mercado altamente concentrado é classificado como *tight oligopoly*. Já um moderadamente concentrado é classificado como *loose oligopoly*.

Imagine-se, novamente, a seguinte situação hipotética em que um mesmo mercado é dividido por nove empresas. As quatro maiores representam, respectivamente, 40%, 30%, 10%, 10%, e as outras cinco participam de 2% cada uma. O cálculo seria realizado da seguinte forma:

$$HHI = (40)^2 + (30)^2 + (10)^2 + (10)^2 + (2)^2 + (2)^2 + (2)^2 + (2)^2 + (2)^2 = 2.720$$

No exemplo hipotético, como o resultado (2.720) é maior do que 1.800, esse mercado seria considerado como altamente concentrado. Essa técnica, assim como a relação CR, também é aplicada em estudos sobre mercado de comunicação. Hindman, por exemplo, usou o Índice HHI para medir concentração de mídia – ao lado do Coeficiente de Gini e do *Noam Index*, os quais serão abordados adiante – para testar a tese segundo a qual a ideia de

democratização digital na era da internet não passa de um mito (HINDMAN, 2009). O HHI também serviu de base para o desenvolvimento do bastante questionado DI-FCC, o índice de diversidade da *Federal Communication Commission* (COOPER, 2007).

Delarbre (2010) também utilizou o Índice HHI para analisar o cenário da televisão no Argentina, Brasil, Chile e México e Venezuela e compará-lo com dados sobre cultura política. As variáveis adotadas são distintas, a depender do caso, de modo a não se verificar uma homogeneidade entre as mesmas, embora se proceda uma comparação entre os resultados obtidos. Para o cenário argentino, por exemplo, Delarbre utiliza participação das emissoras na audiência nacional e audiência entre 20 horas e 24 horas. Já no caso brasileiro, o autor recorre a informações sobre participação na audiência nacional e a dados relativos a número de transmissoras e repetidoras. No caso chileno, a essas duas últimas variáveis é somada uma terceira: participação no mercado publicitário voltado para TV aberta. Entende-se que a heterogeneidade quanto aos dados fragiliza os resultados obtidos e a comparação entre os casos. Entretanto, como resultado geral, o autor verificou uma correlação negativa entre tendência à concentração e valores políticos democráticos. Embora o índice HHI seja amplamente aplicado a mercados da área de mídia, este setor ainda carece de uma estratégia específica. Cooper se ressentiu diante desta constatação:

The judicial language on the relationship between ownership and viewpoint diversity and the desire to prevent excessive economic contraction and undue influence is certainly broadly consistent with the rhetoric of antitrust. However, the precise analytic link between the diversity outcomes and the statistical index that has developed in the economics literature does not exist for media (COOPER, 2007, p. 202) .

Eli Noam (2008; 2009) também destaca a necessidade de se formular um índice específico para a área de mídia – e é isso o que o autor procura fazer. Em seus estudos, ele recorreu ao Índice HHI para investigar a dinâmica da concentração nos Estados Unidos entre 1984 e 2004. Noam adotou a receita das empresas como variável principal para medir concentração de mercado não apenas em radiodifusão, mas também em telecomunicações e Internet. O autor, porém, aponta o que seriam limitações das técnicas CR e HHI, das quais a principal seria não dar conta do componente “pluralismo”, conforme destacado anteriormente.

Dessa forma, Noam propõe um índice próprio para a área de comunicação, o *Media Concentration Index (MOCDI Index)*, *Noam-Index* ou Índice Noam:

$$\text{MOCDI} = \frac{\text{HHI}}{\text{V}} = \frac{\sum_{i=1}^n S_i^2}{\sqrt{n}}$$

Em que:

n = número de firmas participantes do mercado em questão;

S_i = participação de cada firma no mercado;

i = firma num dado mercado.

Basicamente, Noam sugere que o Índice HHI seja dividido pela raiz quadrada do número de empresas presentes no mercado, desde que essas empresas sejam responsáveis por, pelo menos, 1% desse mercado. Assim, defende o autor, atribui-se peso tanto à variável “diversidade de vozes” ou “pluralismo” quanto a poder de mercado, ou parcela de mercado abrangida pelas firmas em questão. Quanto maior o resultado (*MOCDI Index*), mais concentrado o mercado. O limite entre um mercado moderado e altamente concentrado é 500, *Voices n 7,5*. Entre 300 – em que se observaria *Voices n 10* – e 500, tem-se um mercado moderadamente concentrado; abaixo de 300, portanto, seria não concentrado:

TABELA 27: classificação de concentração de mercado segundo parâmetro Noam-Index MOCDI.

Índice	Classificação do mercado
MOCDI < 300	Não concentrado
300 > MOCDI ≥ 500	Moderadamente concentrado
MOCDI > 500	Altamente concentrado

FONTE: elaboração própria a partir de Noam (2009).

Cada valor, por sua vez, equivale ao que o autor chama de diversidade de vozes (*Voices n*), o mesmo que número de empresas de igual tamanho, conforme tabela abaixo:

TABELA 28: parâmetro de classificação para resultados do *Media Concentration Index (MOCDI Index)*, *Noam-Index* ou Índice Noam.

<i>Voices n</i>	<i>MOCDI</i>
1	10.000
2	3.535
3	1.924
4	1.250
5	894
6	680
7	540
8	442
9	370
10	316
15	172
20	112
30	61

FONTE: Noam (2009)

Apesar de propor uma técnica para mensurar concentração e sugerir parâmetros para se classificar mercados como concentrados ou não, o autor levanta um questionamento fundamental: qual a referência para se considerar um mercado concentrado? Ainda: qual o limiar de concentração desejável em termos de mídia? Ao mesmo tempo em que levanta as perguntas, Noam sugere uma resposta: para se afirmar o que seria desejável em termos de diversidade de vozes (ou *desired media concentration threshold*), o parâmetro deve variar em função do tamanho do mercado. O autor sugere, então, o uso do dado referente a população como variável relevante para se chegar a esse número desejável em termos de diversidade de vozes (D) – ou pluralismo midiático. E faz isso por meio da seguinte fórmula:

$$D = 10.000 \times \text{População}^{-2}$$

Num mercado local em uma região com população de 1 milhão pessoas, teríamos:

$$D = 10.000 \times 1.000.000^{-2} = 630,96$$

O resultado, conforme a tabela de classificação, indica um número de vozes D entre 4 e 5. Para se chegar precisamente a este número, uma das alternativas é recorrer à fórmula de semelhança de triângulos:

$$\frac{7 - 6}{7 - x} = \frac{680 - 540}{630,96 - 540}$$

$$x = D = 6,3$$

Portanto, numa localidade com população de 1 milhão de habitantes, espera-se que se tenha um número de vozes $D = 6,3$. Esse seria o limite desejado em termos e concentração de mídia.

Ainda tomando como exemplo a situação hipotética anteriormente utilizada para ilustrar a aplicação da relação CR4 e do Índice HHI, imagine-se uma indústria em que as quatro maiores firmas são responsáveis, em ordem decrescente de grandeza, pelas seguintes parcelas de mercado: 40%, 30%, 10%, 10%. Imagine-se, ainda, que as outras cinco participam de 2% do mercado cada uma.

$$MOCDI = \frac{HHI}{\sqrt{n}} = \frac{2.720}{\sqrt{9}} = 906,7$$

Levando-se em conta a tabela acima, o resultado do Índice Noam indica um mercado altamente concentrado. Na escala de diversidade de vozes D , o número estaria entre 4 e 5. Também a partir da fórmula de semelhança de triângulos, chega-se ao resultado em termos de pluralismo: $D = 4,96$.

Hindman alerta: “As the HHI, the Noam Index gives possible values between 0 and 10,000; however, all nonmonopoly markets will score lower on the Noam Index than they do on the HHI” (2009, p. 95). É o que se observa acima, em função da fórmula do Índice Noam atribuir um peso maior às firmas menores, como reflexo da ideia de pluralidade de vozes. As cinco empresas detentoras de apenas 2% do mercado ocupam pouco espaço, porém estão presentes no cenário e, assim, provocam um impacto maior no resultado do índice se comparado ao HHI.

Uma outra técnica voltada especificamente para mercado de mídia é o *Hill Index* (HI). Esta ferramenta foi desenvolvida pelo pesquisador da Universidade de Chicago (EUA) Brian C. Hill – daí o nome do índice – e apresentado como uma alternativa ao *Diversity Index* (D-I), do FCC (HILL, 2006). Hill assim resume sua proposta: “As with the Diversity Index and the NI, the Hill Index (‘HI’) would combine the weighted market shares co-owned outlets to derive weighted ownership shares” (HILL, 2006, p. 182). Entretanto, chama atenção o autor, ao invés de somar o quadrado das parcelas de mercado compartilhado, a expressão matemática propõe o somatório da raiz quadrada dessas parcelas, conforme representação abaixo:

$$\mathbf{HI} = \sum_{i=1}^n (\sqrt{S_i})$$

Em que:

S_i = participação de cada firma no mercado;

i = firma num dado mercado.

Quanto maior o valor HI, maior a diversidade no mercado analisado; quanto menor o valor, menor a diversidade. Ao defender sua técnica, Hill argumenta que tal expressão matemática atende ao pressuposto segundo o qual há uma correlação entre aumento da concentração em mercado de mídia e redução da diversidade. Tomando ainda como exemplo o seguinte cenário hipotético em que são comparados dois mercados. No cenário A (cA), nove empresas o compartilham na seguinte proporção: 40%, 30%, 10%, 10%, 2%, 2%, 2%, 2%, 2%. No cenário B (cB), tem-se uma distribuição diferente: 40%, 30%, 20%, 10%.

Imagine-se que se tratam de mercados de mídia em dois países distintos, mais especificamente suponhamos que os números ilustram distribuição de audiência de TV aberta. À primeira vista, poder-se-ia levantar a hipótese de que o primeiro cenário apresenta maior diversidade do que segundo, o que é confirmado pelos números, conforme indicado abaixo:

TABELA 29: ilustração hipotética da aplicação do Índice de Hill.

	Cenários	
	cA	cB
	40	40
	30	30
	10	20
	10	10
	2	
	2	
	2	
	2	
	2	
	100%	100%
HI	25,2	19,5

FONTE: elaboração própria.

Se valores maiores indicam maior diversidade e valores menores, menor diversidade, pode-se concluir que o cenário A é mais diversificado em termos de mercado de mídia (25,2) quando comparado ao cenário B (19,5).

9.3 Conclusão

Esse capítulo teve como objetivo apresentar um panorama das principais estratégias de mensuração de mercado presentes no campo da microeconomia e passíveis de serem aplicadas ao mercado de TV aberta. Cabe a ressalva de que técnicas de mensuração de mercado não são, em geral, desenvolvidas para ambientes em que se negociam formas simbólicas. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de se desenvolver, aplicar e aprimorar estratégias próprias da área da comunicação.

A partir do exercício com adoção de dois cenários hipotéticos realizado ao longo deste capítulo, foi possível verificar o peso de cada uma das fórmulas a, basicamente, uma das duas variáveis seguintes: (i) número de empresas no mercado e (ii) fatia abarcada por cada uma das empresas. Verificou-se que o Índice de Theil dedica maior ênfase à distribuição de parcelas de mercado entre as firmas concorrentes. A fórmula do Índice de Joly, por sua vez, atribui maior peso à quantidade de empresas, quando comparado ao Índice de Theil, do que à participação de cada uma no mercado. O mesmo pode ser dito em relação ao Índice de Gini. Por isso, a obtenção de resultados divergentes entre si.

Divergências dessa natureza explicitam a necessidade de se adotar, também, estratégias de mensuração específicas da área de comunicação como complemento a essas técnicas já consolidadas na microeconomia. *Noam Index* e *Hill Index* se mostram, portanto, como alternativas viáveis e imprescindíveis para diagnósticos quanto à identificação de mercados oligopolizados. Fórmulas especialmente desenvolvidas para a área possuem o mérito de atribuir o devido peso tanto à quantidade de empresas no mercado quanto ao espaço ocupado por cada uma delas.

Apesar das limitações reducionistas próprias dos processos do uso da matemática no estudo da realidade social e política, entende-se como relevante a adoção de tais técnicas, tanto para o aprimoramento da ferramenta quanto para se ter um diagnóstico aproximado da realidade. No próximo capítulo (capítulo 10), por exemplo, tem-se um quadro do cenário do mercado de TV aberta no Brasil e na Argentina por meio dos resultados apresentados pelo uso dessas fórmulas. É importante ressaltar, porém, que os números não falam por si. Nesse sentido, nos capítulos seguintes (capítulos 11 e 12), a investigação dessa realidade diagnosticada pela microeconomia é observada em nível agencial, por meio da narrativa histórica.

10 ANÁLISE DE REDE NACIONAL DE TV ABERTA

O presente capítulo se propôs a aplicar ao mercado de radiodifusão as técnicas de mensuração de concentração e diversidade revisadas no capítulo anterior. Foram analisados, especificamente, os casos de redes de TV aberta no Brasil e na Argentina. Trata-se, portanto, de uma análise essencialmente empírica sobre diversidade de mídia, a partir da observação da estrutura de mercado nesses dois países. O intuito foi obter um *snap shot*, isto é, um diagnóstico de como o cenário contemporâneo se apresenta em relação aos aspectos concentração e diversidade nesses dois contextos.

Tal investigação foi motivada a partir da necessidade de se obter uma resposta ao seguinte problema: em que medida se pode afirmar que a o mercado de TV aberta no Brasil e na Argentina é alvo de oligopólio? Ou, em outras palavras: em que medida faz sentido afirmar que há concentração do cenário da TV aberta nesses dois países? Com isso, pretendeu-se testar a hipótese de trabalho segundo a qual este mercado, em ambos os países, seria exemplo de um modelo setorial oligopolista altamente concentrado e, portanto, carente de diversidade de vozes.

Os possíveis enquadramentos de estrutura de mercado foram discutidos na seção 9.1. Para verificar as possibilidades de classificação dos cenários analisados, recorreu-se às técnicas de mensuração amplamente utilizadas no campo da economia da indústria e da empresa revisadas na seção 9.2. São elas: Relação de Concentração (CR4), Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), Índice de Joly (J), Índice de Theil (T) e Coeficiente de Gini (G). Foram utilizadas, ainda, as técnicas *Media Concentration Index* (Noam-Index MOCDI) e *Hill Index* (HI), desenvolvidas especificamente para o mercado de mídia.

As técnicas de mensuração foram aplicadas às seguintes variáveis: audiência (Brasil e Argentina); estrutura de propriedade dos canais privados comerciais (Brasil e Argentina); propriedade cruzada veículos (Brasil); propriedade cruzada estações (Brasil); faturamento (Argentina); programação (Argentina); e população²² (Brasil e Argentina).

²² Ao contrário das demais variáveis, base para a mensuração a partir das sete técnicas adotadas nesta pesquisa, a variável população foi utilizada somente para a realização do cálculo de diversidade de vozes proposto por Noam (2009) e apresentado na seção 9.2.

Por meio da análise desenvolvida foi possível concluir que Brasil e Argentina possuem mercados altamente concentrados, estruturados em modelos setoriais de concorrência monopolista, no primeiro caso, e oligopolista, no segundo. Em ambos os contextos observa-se, ainda, baixo grau de diversidade de vozes.

10.1 TV aberta como mercado relevante

A investigação partiu do pressuposto de que o ambiente de TV aberta representa um mercado relevante, nos termos de McGuigan, Moyer e Harris (2006), uma vez se encontram inseridos em seu contexto os elementos constitutivos desse tipo de classificação. São eles: agentes econômicos, pessoas ou empresas, que interagem entre si numa relação de compra e venda. De um lado, há demanda; do outro, oferta. No caso específico do mercado de TV aberta, empresas emissoras produzem e distribuem conteúdo midiático – formas simbólicas, nas palavras de Thompson (2009) – por meio da programação oferecida. Toma-se o público telespectador como “comprador” desse produto – embora não necessariamente pague diretamente pelo serviço. A publicidade é elemento mediador dessa interação.

Nos 12 países pesquisados pelo Ibope em 2013 (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai), o mercado publicitário movimentou US\$ 88,9 bilhões em investimentos (IBOPE, 2014). A TV aberta se manteve como meio que mais concentra verbas em publicidade nesses países. Diante dos números relativos a recursos financeiros investidos em TV aberta, não há dúvidas de que este se trata de um mercado relevante, pelo qual empresas competem entre si. Vale ressaltar que essa competição, bem como investimentos publicitários, giram em torno – fundamentalmente – de índices de audiência (WEBSTER, 2007).

No Brasil, por exemplo, segundo pesquisa de hábito de consumo realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (2014), 65% da população assiste à televisão todos os dias da semana. São 3h29 de segunda a sexta-feira e 3h32 nos fins de semana. Além disso, essa intensidade aumenta em municípios maiores. Outro dado relevante: durante a semana, 80% dos telespectadores assistem a programas de cunho jornalístico ou de notícia. É em torno desses dados que as emissoras demarcam e legitimam seu espaço no mercado, tanto em relação a financiadores quanto ao público consumidor:

Dessa forma, a medição da audiência atende a uma necessidade imediata das redes de televisão, que precisam legitimar os valores praticados nas negociações de patrocínio e venda de espaços publicitários. Sem essa validação, haveria uma lacuna nos parâmetros de definição monetária para espaços comerciais em diferentes canais e programas de TV.

Com isso, o conhecimento dos índices de audiência acaba se tornando a única maneira válida e aceita comercialmente para a compra de publicidade por parte de agências e anunciantes, que são, em última análise, os financiadores do mercado de televisão.

Nessa organização mercadológica, os índices de audiência se tornam a base da negociação, e permitem avaliar a efetividade dos anúncios contratados, não apenas em relação a outros programas e canais, mas também entre outras mídias (BECKER; ZUFFO, 2011, p. 119-120).

Ao se medir concentração, McGuigan, Moyer e Harris (2006) se referem a participação de mercado relativa de firmas em determinado setor. Essa participação pode ser retratada pelo número de consumidores do produto fornecido pelas empresas em foco. Portanto, quanto maior essa parcela, maior a participação no mercado. Levando-se em conta que em TV aberta o “produto” oferecido pelas firmas e consumido pelo público é a sua programação, entende-se como coerente a adoção da variável audiência. Embora sejam alvo de divergências quanto às técnicas de mensuração (BECKER; ZUFFO, 2011), dados de audiência seriam aqueles mais acessíveis e transparentes se comparados a informações relacionadas a receita e faturamento de emissoras de TV.

Ao lado da variável audiência, dados relativos à estrutura do mercado de redes de TV comerciais privadas também serviram como meios para a mensuração aqui empreendida. Pode-se afirmar que essa dimensão é, ao mesmo tempo, resultado e condicionante de dados referentes à audiência. Emissoras geradoras detentoras de altos índices de audiência tendem a ser, também, aquelas com maior densidade territorial.

A capilaridade propiciada pelo vínculo comercial em rede de afiliadas e retransmissoras aumenta o potencial quantitativo do público telespectador. Essa estrutura, por sua vez, permite a disseminação de conteúdos homogêneos sobre amplo território, os quais são produzidos pela emissora cabeça de rede. Essa lógica sugere, ainda, centralização da produção de conteúdo em grandes centros urbanos, de onde as emissoras geradoras irradiam programação e padrões estéticos.

Embora tais dimensões sejam intercambiáveis, do ponto de vista analítico se faz necessária enquadrá-las em termos de gradação. Análises que se propõem a mensurar diversidade e concentração de mídia tendem a se diferenciar entre si em função da ênfase atribuída às variáveis adotadas. Basicamente, estudos desse tipo podem se voltar, predominantemente, a aspectos relacionados à concentração de propriedade de empresas (*media-ownership concentration*); à competição entre empresas por fatias de mercado (*media-market competition*); à diversidade e qualidade em termos de conteúdo veiculado (*content diversity/quality*) e a liberdade de imprensa (*freedom of journalism*) (VALCKE *et al.*, 2010 *apud* CMPF, 2013). A presente análise empírica investiga diversidade e concentração sob as perspectivas *media-market competition*, *media-ownership concentration* e *content diversity/quality* – encontra-se fora deste escopo o debate de diversidade em torno de liberdade de imprensa.

Destaque-se, ainda, que em estudos de medição de concentração de mercado se recomenda a adoção de mais de uma técnica, aplicada a partir das mesmas variáveis, para efeito de comparação dos resultados obtidos (KON, 1999). O *Canadian Media Concentration Project* (CMCP)²³ sugere a adoção de uma estratégia triangular de mensuração, por meio da adoção de três técnicas – no caso específico, o CMCP adota os métodos CR, HHI e Noam-Index.

Neste tópico, ambas as recomendações são seguidas, ao se aplicar as sete técnicas de mensuração de concentração revisadas na seção 9.2, a saber: Relação de Concentração 4 (CR4), Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), Índice de Joly (J), Índice de Theil (T), Coeficiente de Gini (G), *Media Concentration Index* (Noam-Index MOCDI) e *Hill Index* (HI). Ressalte-se que esses dois últimos índices foram desenvolvidos especificamente para mensuração de concentração no setor de comunicação. Os demais são aplicados de modo genérico no campo da microeconomia, independentemente do setor produtivo.

²³ As técnicas adotadas pelo *Canadian Media Concentration Project* estão listadas em seu site oficial, em seção específica, a saber: <http://www.cmcp.org/methodology/>. Acesso em: 09 maio de 2014.

Antes da aplicação das técnicas de mensuração (seção 10.4), porém, fez-se a apresentação dos dados utilizados como variáveis, bem como uma breve²⁴ descrição da forma como os mercados de rede nacional de TV aberta estão estruturados no Brasil e na Argentina (seções 10.2 e 10.3).

10.2 Análise descritiva: o contexto brasileiro

Embora a gênese da TV comercial aberta no Brasil esteja situada, historicamente²⁵, na década de 1950, seu desenvolvimento está intimamente associado à lógica da formação de redes, estimulada durante governo do general Figueiredo, presidente da República entre 1979 e 1985 (HERZ, 1987; DOMINGUES-DA-SILVA, 2012). Pode-se afirmar, portanto, que a estrutura das TVs abertas comerciais no Brasil está baseada sobre redes nacionais, assentadas em três pilares: entretenimento, informação e anúncios (JAMBEIRO, 2008).

As emissoras geradoras são o centro da rede. Vale ressaltar que a classificação geradora inclui aquelas emissoras autorizadas a produzir conteúdo próprio, ao contrário das retransmissoras ou repetidoras, as quais apenas retransmitem o conteúdo gerado por outras emissoras (ANCINE, 2010). As geradoras também são chamadas de “cabeça de rede”. As emissoras a elas vinculadas, por sua vez, são denominadas afiliadas. Apesar de serem estes termos comumente utilizados no contexto da relação comercial entre empresas, eles estão previstos pela ANATEL como possibilidades de vínculo entre emissoras e retransmissoras²⁶. Sobre esse ponto, vale a seguinte citação:

É importante não confundir os conceitos de geradora, retransmissora e repetidora com os conceitos de cabeça de rede e afiliadas, utilizados pelas emissoras em suas relações comerciais. Uma cabeça de rede, que é uma geradora, pode possuir relação contratual com outras várias geradoras e o objeto do contrato entre ambas é a marca e a programação que serão negociadas e não a possibilidade de produzir ou não conteúdos, um dos

²⁴ A breve descrição nesta seção se propõe a apresentar minimamente a realidade sugerida pelos dados. Uma contextualização mais detalhada da TV aberta, sua estrutura e evolução, encontra-se no capítulo seguinte (Capítulo 11).

²⁵ A dimensão histórica desse desenvolvimento é destacada adiante, em capítulo especificamente dedicado ao tema (Capítulo 11).

²⁶ A Anatel prevê duas possibilidades de vínculos entre emissoras: i) cabeça de rede e emissoras próprias e afiliadas; ii) cabeça de rede e retransmissoras (ANCINE, 2010).

pontos centrais que diferencia geradoras de retransmissoras e repetidoras (ANCINE, 2010, p. 13-14).

Entretanto, cabeça de rede e afiliadas não se tratam de termos técnicos ou jurídicos: “A relação contratual entre uma cabeça de rede e suas afiliadas, embora existente, é desconhecida pelos órgãos do governo” (ANCINE, 2010, p. 26). Tal vínculo pode, assim, ser interpretado como uma instituição informal. Apesar disso, conforme explica Jambeiro (2008), “todas as emissoras comerciais brasileiras são afiliadas – diretamente ou por via de uma cadeia regional – a uma rede nacional de TV” (JAMBEIRO, 2008, p. 93). Na prática, essa relação representa um valioso ativo econômico para a retransmissora. As afiliadas se beneficiam da audiência dos programas das emissoras chamadas “cabeças de rede”, ao mesmo tempo em que comercializam espaços publicitários nos intervalos da programação. A relação comercial entre emissoras cabeça de rede e afiliadas pressupõe, ainda, um contrato que prevê uma uniformização em termos de programação e padronização comercial:

Pelo contrato, a rede provê as afiliadas com uma programação que é compulsoriamente retransmitida, no horário determinado, não sendo permitida, em nenhuma hipótese, qualquer alteração. Esta programação contém “janelas”, equivalentes a mais ou menos 15% da programação total, nas quais a afiliada introduz seus programas locais, inclusive noticiários. A “cabeça” do sistema tem poder absoluto para decidir que programação deve ser transmitida simultaneamente por todas as afiliadas, inclusive, se necessário, durante o tempo destinado à programação da afiliada. Em troca, esta última recebe serviços básicos como: apoio técnico para a programação local, um ambiente publicitário que estimula os anunciantes locais, compensação financeira baseada no crescimento da audiência, e uma organização de vendas que prioriza anunciantes nacionais. Na verdade, a “cabeça” age como um distribuidor, comprando audiências locais e regionais, agregando-as e revendendo-as para anunciantes nacionais (JAMBEIRO, 2008, p. 93-94).

O desrespeito a regras contratuais pode resultar até em intervenção na gestão da afiliada por parte da cabeça de rede. Destaque-se que essa influência se reflete fundamentalmente sobre a administração e o conteúdo. No que diz respeito à propriedade, a firma concessionária permanece independente. Investigação intitulada “Pesquisa sobre televisão no Brasil” realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) (FGV/ABERT, s.d.) indica a dimensão das consequências desse

tipo de vínculo quanto ao conteúdo das emissoras afiliadas. Os dados apontam que 74,4% da programação do sistema de TV aberta no País tem origem na cabeça de rede nacional. Apenas 19% daquilo que é veiculado é produzido por emissoras locais, com predominância de programas jornalísticos (47,6%).

Essa uniformização de conteúdo faz com que àquelas regiões cobertas pelas redes nacionais seja oferecida uma programação homogênea, em detrimento de especificidades regionais. Além disso, mesmo aquelas produções locais abarcadas pelos 15% a elas reservados devem seguir o padrão estético das emissoras, as quais – conforme observado adiante – estão centralizadas nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo (Tabela 34). Ideais de diversidade e pluralidade de mídia são potencialmente fragilizados nesse cenário.

A adesão à lógica das redes enquanto diretriz para políticas de comunicação explica, em grande, a capilaridade e penetrabilidade desse veículo no território nacional. No Brasil, a penetração da TV aberta chega a 97% da população, formada por 192.278.369 pessoas – esse dado populacional é essencial para o cálculo, cujo resultado se encontra adiante, do índice de diversidade proposto por Noam (2008; 2009) e discutido no Capítulo 9. O investimento publicitário nesse meio representa 53% do total, o que significa US\$ 27.770.929.590 de um universo de US\$ 52.885.418.780, conforme tabela abaixo (Tabela 30).

TABELA 30: população, penetração da TV aberta e investimento publicitário em TV aberta no Brasil.

População	Penetração da TV aberta (%)	Investimento publicitário em TV (US\$)	Investimento publicitário em TV (%)
192.278.369	97	27.770.929.590	53

FONTE: IBOPE, 2012.

O contexto brasileiro apresenta um total de seis emissoras de rede nacional – das quais uma é pública, a TV Brasil – com, pelo menos, 1% de audiência. Comparativamente, porém, chama atenção a fatia de mercado abarcada pela Globo, a qual acumula 44,6% da audiência (Tabela 31).

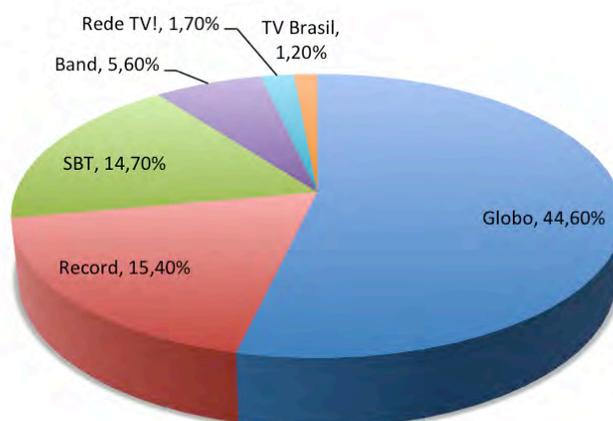
TABELA 31: parcela de participação de cada emissora de rede nacional no mercado de audiência da TV aberta no Brasil.

Emissora	Proprietário	Audiência (%)
Globo	Organizações Globo	44,6
Record	Central Record de Comunicação	15,4
SBT	Grupo Silvio Santos	14,7
Band	Grupo Bandeirantes de Comunicação	5,6
Rede TV!	Grupo TeleTV	1,7
TV Brasil	Empresa Brasil de Comunicação (EBC)	1,2
Total		100

FONTE: IBOPE, 2013 *apud* VASSALLO DE LOPES; GÓMEZ, 2013.

Para efeito desta análise e dos cálculos realizados adiante, a variável audiência foi adotada para mensuração da diversidade de horizontal ($DE_{[Br]}$) conforme conceituada no Capítulo 8. Essa realidade pode ser melhor visualizada por meio do gráfico abaixo.

FIGURA 5: fatia de audiência de cada uma das principais emissoras de rede de TV aberta brasileiras.



FONTE: elaboração própria, a partir de dados do IBOPE, 2013 *apud* VASSALLO DE LOPES; GÓMEZ, 2013.

Tal cenário não indica maior variação quando se tratam de números de audiência em faixas de horário específicas (Tabela 32). No caso da audiência da Globo, pode-se atribuir sua vantagem em relação aos concorrentes como resultado da sua grade de programação. Nesse horário, vão ao ar alguns dos produtos de maior audiência da emissora: as novelas, sobretudo aquela que o Ibope classifica como NOVELA III, ou seja, a terceira novela do turno (IBOPE, 2012).

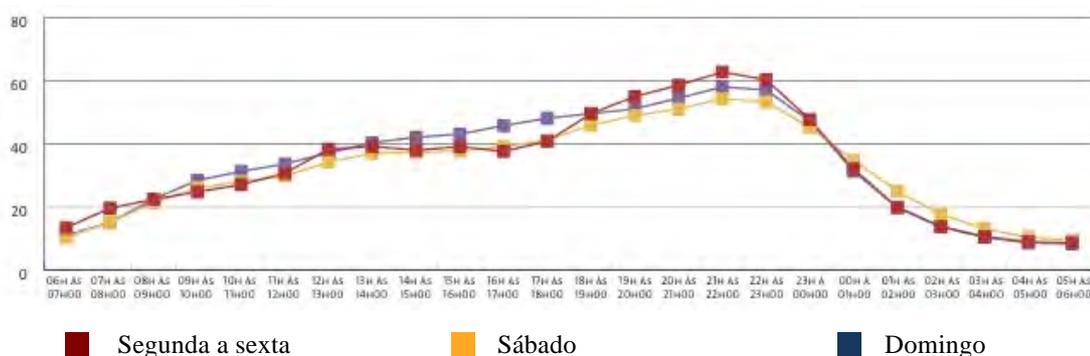
TABELA 32: parcela de participação de cada emissora de rede nacional no mercado de audiência da TV aberta no Brasil, em função de faixa de horário.

Emissora	Audiência (%)		
	7h às 12h	12h às 18	18h às 00h
Globo	31,65	31,62	48,22
Record	17,81	14,92	12,52
SBT	16,52	15,28	11,7
Band	5,31	6,39	5,55
Rede TV!	2,04	1,37	1,63
Outras	26,67	24,42	20,37
Total	100	100	100

FONTE: MÍDIA DADOS, 2014.

Pode-se afirmar que a TV apresenta uma audiência relevante ao longo de todo o dia, a qual aumenta gradativamente à medida em que a programação se aproxima do horário noturno. Percebe-se uma concentração maior de audiência no horário da noite, entre 18h e 00h, conforme ilustrado pelo gráfico a seguir (Gráfico 11).

GRÁFICO 11: total de domicílios com televisores ligados (%), distribuídos ao longo do dia em 2013. Os dados são do Ibope Media, sistematizados pelo Mídia Dados.



FONTE: MÍDIA DADOS, 2014.

Não por acaso, essa faixa da programação é comumente denominada entre profissionais do mercado de comunicação como “horário nobre”. Observa-se uma redução em termos de telespectadores somente no horário da madrugada, quando o índice se assemelha àqueles de início de manhã.

A empresa Globo também lidera a lista das redes com maior quantidade de emissoras próprias e afiliadas (Tabela 33). A tabela abaixo apresenta dados referentes às geradoras em

operação no País, as quais exercem a função de cabeças de rede. As informações foram fornecidas pela Anatel à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, por ocasião da elaboração de relatório por parte da subcomissão especial encarregada de debater sobre formas de financiamento de mídias alternativas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Os dados listados abaixo podem ser entendidos como variável para se medir diversidade em termos de fontes, uma vez que tratam do número de empresas no mercado (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007). Ao mesmo tempo, também podem ser interpretados como variável para se medir diversidade em termos de conteúdo, já que a relação entre geradoras, afiliadas e repetidoras pressupõe difusão de modo homogêneo de conteúdo produzido pelas cabeças de rede (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007; NAPOLI, 2007). Tratam-se de dimensões inter-relacionadas, cuja interação é norteadada por interesses comuns que se refletem no comportamento das firmas.

Entende-se que essa variável tanto pode ser analisada sob a perspectiva de diversidade de fontes quanto de diversidade de conteúdo/pontos de vista. Como destaca Webster (2007), uma mesma empresa pode controlar uma multiplicidade de outras firmas e, por meio delas, replicar o mesmo conteúdo. Assim, fez-se opção pela segunda alternativa, conforme Webster (2007), Horwitz (2007), Wildman (2007) e Rice (2008) – ver seções 8.1 e 8.2.

Para efeito desta análise e dos cálculos cujos resultados se encontram adiante, portanto, a variável abaixo foi denominada estrutura de propriedade dos canais privados comerciais e adotada para mensuração de diversidade de conteúdo ($DC_{firmas[Br]}$).

TABELA 33: vínculos entre emissoras geradoras de TV aberta no Brasil, suas afiliadas e retransmissoras.

Redes / Geradoras	Emissoras próprias²⁷	Emissoras afiliadas	Emissoras retransmissoras	Total	%
Globo	15	79	2908	3002	39,61
Record	5	25	751	781	10,31
SBT	8	43	1478	1529	20,18
Band	8	19	1134	1161	15,32
Rede TV! (TV Ômega)	5	10	161	176	2,32
Radiobrás/TV Brasil	3	7	157	167	2,20
Canção Nova	2	1	273	276	3,64
Rede 21	1	2	14	17	0,22
Padre Anchieta/TV Cultura	1	15	453	469	6,19
Total	120	210	7329	7578	100

FONTE: elaboração própria a partir de Anatel à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

O projeto Donos da Mídia²⁸ também oferece um banco de dados sobre esse cenário, com uma distinção relevante: para a elaboração do cálculo da dimensão das redes de TV, são somadas não somente a quantidade de emissoras de televisão da rede, mas também o número dos demais veículos (rádio AM e FM, jornais e revistas) a ela vinculados, bem como a quantidade e identidade dos grupos empresariais ligados às emissoras cabeça de rede.

Nesse contexto, são inseridas informações que vão de emissoras de rádio a revistas, passando também por jornais impressos. Sugere-se, assim, que a emissora de TV é o centro em torno do qual se desenvolvem as operações de mercado dos grupos empresariais do setor. Os dados (Tabela 34) oferecem, desse modo, um cenário em que se pode verificar os fenômenos da propriedade vertical e da propriedade horizontal.

²⁷ Emissoras próprias ou com participação societária do grupo.

²⁸ Detalhes sobre metodologia e sistematização dos dados estão disponíveis no site oficial do projeto. Disponível em: <www.donosdamidia.com.br>. Acesso em: 4 ago. 2014.

TABELA 34: dados relacionados às principais redes nacionais de TV.

Redes de TV	Controlada por	Sede	Veículos ligados à rede de TV	%
Globo	Organizações Globo	Rio de Janeiro	340	32,27
SBT	Sistema Brasileiro de Comunicações	São Paulo	195	19,08
Band	Grupo Bandeirantes de Comunicação	São Paulo	166	16,24
Record	Igreja Universal do Reino de Deus	São Paulo	142	13,89
EBC (TV Brasil)	Governo Federal	Rio de Janeiro	95	9,29
Rede TV!	Grupo TeleTV	São Paulo	84	8,22
Total			1.022	100

FONTE: elaboração própria, a partir de dados do projeto Donos da Mídia.

Para efeitos desta análise e dos cálculos cujos resultados se encontram adiante, as informações abaixo foram denominadas variável propriedade cruzada-veículos e foram utilizadas para se medir diversidade de conteúdo ou pontos de vista – o que chamamos diversidade de conteúdo propriedade cruzada-veículos ($DC_{pCV[Br]}$). Ressalte-se que, neste caso, não se tratam necessariamente de empresas pertencentes ao mesmo grupo empresarial. Conforme destacado na seção 10.2, embora pertencentes a donos distintos, empresas de radiodifusão tendem a se associar comercialmente em rede. Assim, operam, na prática, como extensões da firma geradora, com uma reprodução estética e contedística norteada pela cabeça de rede.

Destaque-se, ainda, o uso da palavra “estações” por parte do projeto Donos da Mídia. Trata-se de termo adotado genericamente para se referir a estações de radiodifusão de uma maneira geral, sejam elas geradoras, retransmissoras ou repetidoras. Como é possível haver várias estações para um mesmo veículo, os números apresentados pelo projeto Donos da Mídia nesse item superam os dados da tabela anterior – ver tabela abaixo (Tabela 35).

TABELA 35: dados relacionados às principais redes nacionais de TV.

Redes de TV	Controlada por	Sede	Número de Estações	%
Globo	Organizações Globo	Rio de Janeiro	3399	42,59
SBT	Sistema Brasileiro de Comunicações	São Paulo	1486	18,62
Band	Grupo Bandeirantes de Comunicação	São Paulo	1238	15,51
Record	Igreja Universal do Reino de Deus	São Paulo	909	11,39
EBC (TV Brasil)	Governo Federal	Rio de Janeiro	333	4,17
Rede TV!	Grupo TeleTV	São Paulo	615	7,73
Total			7.980	100

FONTE: elaboração própria, a partir de dados do projeto Donos da Mídia.

Informações relativas a esse contexto foram denominadas variável propriedade cruzada-estações. A partir da mesma lógica adotada para mensuração de $DC_{pcv}_{[Br]}$, chamamos diversidade de conteúdo propriedade cruzada-estações, identificada como $DC_{pce}_{[Br]}$. Os dados acima sistematizados deram prioridade a emissoras que possuem, pelo menos, 1% de audiência nacional, conforme sugestão de Noam (2009). À primeira vista, chama atenção a concentração geográfica das geradoras, localizadas na região Sudeste do País, nos estados de São Paulo ou Rio de Janeiro. Quanto aos demais termos presentes na tabela acima, o projeto adota as seguintes definições:

Rede - Conjunto de emissoras de rádio ou de TV que transmitem, de forma simultânea ou não, uma mesma programação gerada a partir de uma ou mais estações principais (cabeças-de-rede). Redes nacionais são aquelas presentes em mais de duas unidades da federação. Redes regionais são aquelas presentes em até dois estados. Não são considerados redes de TV os canais que operam exclusivamente nos serviços de TV por assinatura.

Grupo - Conjunto de duas ou mais empresas controladas por uma mesma entidade empresarial ou governamental. Pode ter atuação nacional, no caso daqueles que controlam redes de TV ou de rádio, ou regional, para aqueles que atuam em até dois estados.

Veículo - Todo e qualquer meio de comunicação individual que opere em qualquer suporte. Pode integrar ou não um grupo ou uma rede (DONOS DA MÍDIA, s.d., n.p.).

Dados referentes a propriedade cruzada condensam aspectos relacionados às dimensões de diversidade em termos de fontes, conteúdo e exposição. Tratam-se de aspectos que se interrelacionam, conforme sugerido por Napoli (2011) – seção 8.2.

Outro dado relevante a reforçar esse aspecto diz respeito à penetração da TV por município. De uma maneira geral, boa parte dos municípios brasileiros são expostos às cinco principais redes de TV nacionais do Brasil, conforme tabela abaixo (Tabela 36). Esse dado sugere que a parcela de participação de cada emissora no mercado não estaria associada à variável cobertura geográfica, uma vez que as maiores empresas estão presentes em praticamente todo o território do País.

TABELA 36: cobertura geográfica das principais redes de TV no Brasil.

Rede	Municípios		Domicílios com TV	
	NA	%	Cobertos	%
Globo	5.490	98,56	60.737.575	99,6
SBT	4.763	85,51	57.640.373	94,52
Band	3.567	64,04	54.709.401	89,72
Record	4.417	79,3	56.638.841	92,88
Rede TV	3.157	56,68	48.050.223	78,8
CNT	271	4,87	22.329.584	36,62
Gazeta	243	4,36	15.212.413	24,95
Total	5.570	100	60.979.032	100

FONTE: MÍDIA DADOS, 2014.

Dados da Ancine (2010) dão conta de que, dentre as redes de TV, apenas a Globo e o SBT estão presentes em todos os 27 Estados da Federação, incluído o Distrito Federal. A Record está em 21; a Band, em 20; a TV Cultura, em 12; e a Rede TV!, em 11 Estados – quando da sistematização desses dados, a TV Brasil ainda não estava em operação. Destaque-se que capilaridade exige recursos. Essa ampla presença distribuída em praticamente todo o território nacional pode ser interpretada como reflexo da capacidade de se investir fortemente em tecnologia, característica das maiores firmas do setor.

Em outras palavras, grandes empresas de radiodifusão possuem o potencial de se expandir geograficamente, caso as regras para exploração do serviço permitam tal movimento. É o que aconteceu no caso brasileiro, com o incentivo à formação de redes.

10.3 Análise descritiva: o contexto argentino

A TV aberta na Argentina é classificada, ao lado de do rádio AM, como serviço principal de radiodifusão, composta pelo *Servicio Oficial de Radiodifusión* e pelos concessionários licenciados pelo poder executivo nacional para explorar estações de televisão (CNDC, 2007). Um conjunto de cinco emissoras de TV aberta abrange o território nacional.

São elas: TV Canal 7, emissora pública; TV Canal 9, propriedade da empresa Telearte S.A./ Prime Argentina S.A./Grupo Hadad; TV Canal 11, cujo grupo titular é o Televisión Federal S.A. (Telefé)/Telefónica Internacional S.A. (TISA); TV Canal 13, propriedade da Artear S.A./Grupo Clarín; e TV Canal 2 de La Plata – ou América 2 –, cujo titular é o grupo América TV S.A.

Das cinco principais emissoras de TV aberta com cobertura nacional, quatro têm como sede Buenos Aires. A exceção é a TV América 2, localizada a 60 Km da capital. Todas, entretanto, possuem a capacidade de cobrir, aproximadamente, 70 Km de extensão a partir da sua sede. Além disso, elas possuem estações repetidoras distribuídas pelo interior do território nacional, as quais acabam por multiplicar a capacidade de cobertura. O vínculo comercial entre emissoras geradoras e repetidoras é variado, conforme destaca estudo do *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia* (CNDC):

Estas señales pueden ser llevadas a los consumidores del interior del país a través de las repetidoras de los canales, o a través de la venta de los derechos de distribución por parte de los titulares de cada señal a las empresas comercializadoras de señales. También existen casos en donde los propios titulares de estas señales comercializan sus derechos de distribución directamente con los sistemas de televisión paga (CNDC, 2007, p. 9).

Por meio dessa estrutura, a TV aberta se disseminou pelo território nacional. Dados divulgados pelo *Media Book 2012*²⁹ indicam uma penetração de 95% na Argentina, com investimento publicitário de US\$ 6,5 bilhões – de um total de US\$ 11.638.469.327 –, para

²⁹ Anuários mais recentes do Ibope já não disponibilizaram de forma gratuita dados de penetração nos anos subsequentes, somente para seus clientes.

uma população de 40.117.096 pessoas (Tabela 37), segundo o *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (INDEC), com base em censo de 2010. Esse dado populacional é essencial para o cálculo do índice de diversidade proposto por Noam (2008; 2009) – seção 9.2.

O resultado se encontra adiante.

TABELA 37: população, penetração da TV aberta e investimento publicitário em TV aberta na Argentina.

População	Penetração da TV aberta (%)	Investimento publicitário em TV (US\$)	Investimento publicitário em TV (%)
40.117.096*	95**	6.493.993.217**	56**

FONTES: INDEC, 2012*; IBOPE, 2012**.

Diante dos números relativos a recursos financeiros investidos em TV aberta, não há dúvidas de que este se trata de um mercado relevante, pelo qual empresas competem entre si.

Quanto à variável audiência, verifica-se que o *ranking* é liderado pela Telefé, do grupo Telefónica, com 35%. Em segundo lugar, está o canal El Trece, do grupo Clarín/Artear. As duas líderes se encontram razoavelmente distante das demais emissoras concorrentes (Tabela 38). Para efeito desta análise e dos cálculos realizados adiante, a variável audiência foi adotada para o cálculo de diversidade de exposição horizontal ($DEh_{[Ar]}$), cujo conceito foi apresentado na seção 8.2.

TABELA 38: parcela de participação de cada emissora de rede nacional no mercado de audiência da TV aberta na Argentina.

Emissora	Proprietários acionistas	Audiência (%)
Telefé	Telefónica/Admira	35
El Trece	Grupo Clarín/Goldman Sachs	29
Canal 9	Prime Argentina S.A./Grupo H	15
América (Canal 2)	América Medios/Uno Medios	13
TV Pública (Canal 7)	Sistema Nacional de Medios Públicos	8
Total		100

FONTE: elaboração própria a partir de IBOPE, 2013 *apud* VASSALLO DE LOPES; GÓMEZ, 2013; MÍDIA DADOS, 2014.

Variável relevante, dados relativos ao faturamento de empresas também contribuem para a análise do cenário da TV aberta na Argentina. A tabela 39, elaborada a partir de Becerra e Mastrini (2009), reúne informações dessa natureza referentes às quatro principais emissoras.

TABELA 39: parcela faturamento de cada emissora de rede nacional no mercado de TV aberta na Argentina.

Emissora	Proprietário	Faturamento estimado (U\$S)	Faturamento (%)
Telefé	Telefónica	110000000	28,1
El Trece	Grupo Clarín/Artear	99600000	25,5
Canal 9	Prime Argentina S.A./Grupo Hadad	60000000	15,4
América (Canal 2)	América Medios	51400000	13,2
Total		390780000	100

FONTE: elaboração própria, a partir de Becerra e Mastrini (2009).

Esses dados apresentam aderência em relação àquilo que Alexander e Cunningham (2007) classificam como diversidade em termos de fontes (seção 8.1.). Os autores destacam que tal diversidade abrange o número de empresas presentes no mercado, bem como interesses em comum entre elas. Nesse contexto, destacam-se dois pontos fundamentais: (i) recursos financeiros viabilizam a entrada e a permanência de empresas no mercado de TV aberta; (ii) concentração de capital em poucas mãos representam, a princípio, barreira à entrada de outros atores e, portanto, desestimularia uma maior competitividade (seção 9.2.). Assim, para efeito da análise aqui empreendida, essas informações relacionadas à variável faturamento foram adotadas para cálculo de diversidade de fontes a partir de concentração de capital, identificado como $DF_{CC[Ar]}$.

Na Argentina, a expressão cabeça de rede (*canales de cabecera de rede*) também é utilizada para se referir àquelas emissoras geradoras. Assim como ocorre no Brasil, em que Rio de Janeiro e São Paulo operam como produtores e irradiadores de conteúdo para o restante do território nacional, naquele país também se observa uma centralização geográfica dos núcleos produtores. As cinco emissoras cabeça de rede se encontram sediadas na Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

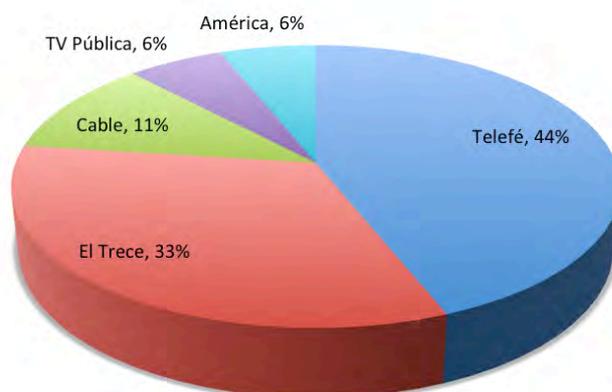
As TVs situadas nas demais localidades (Pampeana, Cuyo, Noreste, Noroeste, Patagonia) funcionam em sistema de rede, vinculadas às cinco geradoras. Dados do relatório anual 2011 da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (AFSCA), da presidência da

República, apontam nesse sentido: “*El promedio anual del total de horas retransmitidas en las provincias argentinas es: en red 48,5% y en diferido 11,5%. De esto resulta que en las provincias argentinas el 60% de los contenidos provino de la región AMBA*” (AFSCA, 2012a, p. 5).

O canal Telefé lidera a lista de emissoras geradoras a irradiar a programação para as demais localidades do país, com 44% desse mercado. Esse é o percentual de retransmissão nacional da programação do canal. Ou seja, 44% dos produtos audiovisuais em TV aberta oferecidos nacionalmente na Argentina ao mercado consumidor de telespectadores tem como origem a emissora Telefé. Isso ocorre diretamente, por meio da transmissão em rede de programação das geradoras para as retransmissoras, ou indiretamente, com produção local diferenciada por parte de retransmissora vinculada a uma rede.

Em segundo lugar, está o El Trece, detentor de uma fatia de 33%, conforme figura abaixo (Figura 6). Juntos, os dois são responsáveis por 77% da programação televisiva argentina. As redes regionais não atingem 1% desse mercado e, por isso, não foram inseridas pela AFSCA (2012b) no cálculo.

FIGURA 6: penetração de conteúdo das emissoras cabeças de rede em território nacional (rede e retransmissoras).



FONTE: 14º Informe Contenidos de la Televisión Abierta Argentina (AFSCA, 2012b).

A figura acima ilustra o que a AFSCA (2012b) denomina retransmissão em rede, lógica também observada no caso brasileiro: “*cuando la producción realizada en los canales*

considerados ‘cabeceras’ se emite en forma simultanea en otro u otros canales y le caben las limitaciones que la ley prevé para las redes” (AFSCA, 2012b, p. 54).

O relatório conclui o óbvio: esse cenário indica o centralismo do sistema de radiodifusão e a alta penetração do conteúdo emitido pelas cabeça de rede, sobretudo aqueles referentes aos canais pertencentes aos grupos Clarín e Telefónica. Para efeitos desta análise e dos cálculos cujos resultados se encontram adiante, esses dados relacionados à variável conteúdo foram utilizados para mensuração de diversidade de conteúdo ($DC_{[Ar]}$) – seção 8.2 –, a partir de tipologia de Napoli (2011).

A tabela abaixo (Tabela 40) reforça o diagnóstico de centralismo em termos de fontes. Tratam-se de informações levantadas em investigação realizada por Loreti e Lozano (2014) em 27 canais privados do interior do país, a partir de dados da AFSCA (2012b) e das próprias empresas. A variável estrutura de propriedade dos canais privados comerciais em TV aberta foi utilizada para mensurar diversidade de conteúdo ($DC_{firmas[Ar]}$), com base no enquadramento discutido (seção 8.2).

TABELA 40: estrutura de propriedade dos canais privados comerciais em TV aberta na Argentina.

Grupo empresarial	Fatia de mercado (%)
Telefónica	33
Grupo Clarín	30
Grupo Vila	9
Cuyo Televisión	6
Grupo Vila-De Narváez	3
Grupo Ick	3
Grupo Rosário	3
Radiovisión	3
Ángel González	3
Outros	7
Total	100

FONTE: elaboração própria a partir de Loreti e Lozano, 2014.

Por meio dessa observação, os autores verificaram quais grupos empresariais exploram esse mercado, bem como a fatia abarcada por cada um deles. Como era possível supor, percebe-se a predominância da presença dos grupos Telefónica e Clarín também em relação a essa variável: 66% dos canais privados do interior do país estão vinculados a um dos dois grupo. Telefónica e Clarín possuem, nesse quesito, uma larga vantagem em relação aos demais grupos empresariais com os quais competem.

A partir da investigação desse cenário, Loreti e Lozano (2014) chegam a conclusão semelhante àquela apontada pela AFSCA (2012b): os dados indicam uma concentração da produção para televisão aberta nas mãos de poucas empresas localizadas na cidade de Buenos Aires, seja através de seus próprios canais ou de produtoras associadas.

A tabela abaixo (Tabela 41) apresenta dados relativos à cobertura das principais emissoras em rede da Argentina, com o percentual da população potencialmente alcançada pela programação veiculada. Verifica-se que o território nacional é compartilhado entre as principais redes sem maior desproporção.

TABELA 41: cobertura geográfica das principais redes de TV da Argentina.

Grupo empresarial	Emissora cabeça de rede TVA vinculada ao grupo	Número de Licenças (TVA)	Cobertura populacional estimada	% sobre a população total
Grupo Telefónica	Canal 11 Telefé	9	18.251.620	45,50
Grupo Clarín	El Trece Artear	5	15.557.732	38,78
Prime Argentina S.A. - Telearte S.A. Empresa de radio y television	Canal 9	4	-	-
América Medios – Grupo Vila Manzano Narváez – Uno Medios	América (Canal 2)	5	15.063.836	37,55
Sistema Nacional de Medios Públicos	TV Pública (Canal 7)	-	-	-

FONTE: elaboração própria, a partir de AFSCA (2012) e CNDC (2007).

10.4 Análise interpretativa

Os dados aqui levantados sobre o contexto brasileiro e argentino permitem a aplicação de técnicas de mensuração de mercado revisadas no Capítulo 9. Ao se recorrer a essas técnicas, procura-se meios para se interpretar estrutura e competitividade de mercado, bem como seu impacto na qualidade da democracia. Tratam-se, portanto, de ferramentas empíricas de natureza quantitativa que se propõem a apresentar de modo objetivo evidências quanto à diversidade e concentração de mídia. Não se tem a pretensão, entretanto, de se esgotar o assunto ou apontar verdades absolutas quanto ao tema. Conforme destaca Noam (2009), não

há consenso em relação à adoção de variáveis para se fazer esse tipo de mensuração, sobretudo em função da complexidade multifatorial dessa realidade. O reconhecimento de limitações dessa natureza, porém, não deve representar empecilho para se empreender mensurações.

Ressalte-se, por exemplo, a dificuldade de se estabelecer uma distinção clara entre diversidade de fontes, diversidade de conteúdo e diversidade de firmas. A partir de Puppis (2009), o debate sobre diversidade de fontes está inserido na dimensão regulatória referente à estrutura de distribuição e de produção de conteúdo em termos de mídia. Nessa mesma linha, Wildman (2007) destaca que diversidade de fontes se trata de uma questão relativa à diversidade de conteúdo disponibilizado por uma variedade de produtores. O debate sobre diversidade de firmas, por sua vez, está associado intimamente à dimensão regulatória sobre organização de mercado, leis de promoção da competição e, conseqüentemente, regras específicas para prevenção de concentração de propriedade de emissoras de TV (PUPPIS, 2009). Nesse contexto, trata-se de diversidade em termos do número de empresas no mercado pertencentes a diferentes grupos empresariais (FCC, 2003 *apud* WILDMAN, 2007). A dimensão regulatória tende a anteceder e, por sua vez, moldar – em parte – o cenário referente a diversidade de fontes (seção 8.1).

Para efeitos da análise aqui desenvolvida, entende-se diversidade de firmas como diversidade de fontes – o que, a princípio, não significa por si só diversidade de conteúdo. Diversidade de fontes diz respeito a número de empresas no mercado (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007). Numa situação hipotética, entretanto, é possível identificar um número elevado de empresas a reproduzir um mesmo ponto de vista – ou pontos de vista semelhantes – ou até o mesmo conteúdo. Tanto no caso brasileiro quanto no caso argentino, é possível perceber esse fenômeno. Nesses países, as emissoras de TV em rede nacional não necessariamente pertencem, do ponto de vista legal, a um mesmo proprietário. Assim, a ideia de diversidade de fontes vai além da dimensão meramente formal. Ela engloba, também, afinidade de interesses, aquilo que Alexander e Cunningham (2007) chamam de *extra-media interests*. Tais afinidades acabam por incentivar, ainda, a formação de grupos empresariais unidos em torno de relações comerciais, como no caso da rede de televisão aberta.

Já a concepção de diversidade de exposição, ou *exposure diversity* (WEBSTER, 2007; COMPAINE, 2008; NAPOLI, 2011), inter-relaciona diversidade de fontes e diversidade de

conteúdo, uma vez que sua mensuração reside, essencialmente, em dados sobre audiência. Estes, por sua vez, estão associados a estrutura de propriedade e a formas de distribuição e produção de conteúdo. Em outras palavras, emissoras detentoras de altos índices de audiência tendem a ser também aquelas a apresentar maior penetração no mercado consumidor e capacidade de produzir e difundir seu conteúdo (seção 8.2). Sob tal lógica, as técnicas de mensuração de mercado elencadas no capítulo 9 foram aplicadas à variável audiência na TV aberta no Brasil (Tabela 31). Foram inseridas no cálculo as empresas com, pelo menos, 1% de participação no mercado de TV aberta em rede nacional (seção 9.2.).

Os resultados obtidos a partir dos cálculos para identificação de diversidade de exposição horizontal (ver seção 8.2.) – representada por $DEh_{[Br]}$ – estão listados abaixo (Tabela 42).

TABELA 42: diversidade de exposição horizontal em TV aberta no Brasil a partir da variável audiência ($DEh_{[Br]}$) – ver Tabela 31.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	80,3	Altamente concentrado
HHI	2.478	Altamente concentrado
Noam Index	1.011	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,535	Média a forte concentração

FONTE: elaboração própria.

Observa-se, a partir do resultado da mensuração obtido por meio do cálculo dos quatro índices acima listados, um cenário altamente concentrado (CR4, HHI, *Noam Index*) e uma concentração de média a forte (Índice de Gini). Esses cálculos também foram realizados tomando-se como variável a audiência em rede de TV aberta na Argentina (Tabela 38). Os resultados quanto a diversidade de exposição horizontal naquele país – identificada por $DEh_{[Ar]}$ – seguem o mesmo padrão de alta concentração (CR4, HHI, *Noam Index*) e fraca a média concentração (Índice de Gini).

Essas informações estão apresentadas na tabela abaixo (Tabela 43).

TABELA 43: diversidade de exposição horizontal em TV aberta na Argentina a partir da variável audiência ($DEh_{[Ar]}$) – ver Tabela 38.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	92	Altamente concentrado
<i>HHI</i>	2.524	Altamente concentrado
<i>Noam Index</i>	1.126,78	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,280	Fraca a média desigualdade

FONTE: elaboração própria.

Três técnicas de mensuração acima listadas – a exceção foi o Índice de Gini – indicam menor diversidade de exposição horizontal DEh no contexto argentino comparativamente ao caso brasileiro. Em outras palavras, embora em ambos os países se visualize um cenário altamente concentrado em termos de audiência, essa tônica é ainda mais forte na Argentina do que no Brasil.

Ressalte-se que, ao contrário das técnicas CR, *HHI*, *Noam Index* e Gini, os índices Joly, Theil e Hill não possuem parâmetro para classificação de mercado. Dessa forma, fez-se aqui a opção por comparar entre si os resultados obtidos a partir da aplicação aos dados de Brasil e Argentina e, assim, verificar por contraste qual dos cenários possui mercado mais ou menos concentrado.

O quadro comparativo encontra-se na tabela abaixo (Tabela 44).

TABELA 44: diversidade de exposição horizontal em TV aberta a partir da variável audiência ($DEh_{[Br]} \times DEh_{[Ar]}$) – ver Tabelas 31 e 38.

Índice de concentração	Resultado	
	Brasil	Argentina
Índice de Joly	0,36	0,25
Índice de Theil	0,677	0,918
<i>Hill Index</i>	19,2	21,61

FONTE: elaboração própria.

Quanto ao índice de Joly, o Brasil apresenta um quadro mais concentrado do que o da Argentina em termos de exposição horizontal³⁰. O resultado a partir do índice de Theil e do

³⁰ Conforme apresentado na seção 9.2., quando se trata de índice de Joly, quanto maior o valor, menor a diversidade.

Hill Index reforçam essa constatação: em termos de exposição horizontal, há mais diversidade no mercado de TV aberta na Argentina do que no Brasil³¹ - ou seja, há menos desigualdade entre os integrantes do cenário argentino quanto à distribuição do recurso audiência do que no cenário brasileiro.

Também foi tomado como variável o número de emissoras de TV aberta formadoras de redes nacionais, juntamente com dados sobre suas afiliadas e retransmissoras (Tabela 32). Essas informações nos remetem à reflexão multi-facetada sobre estrutura de mercado e seus impactos quanto à diversidade, bem como distribuição, de conteúdo (seção 8.1.). Para fins analíticos, os resultados obtidos a partir do uso dessa variável foram denominados $DC_{firmas[Br]}$ – ou seja, diversidade de conteúdo a partir do número de firmas vinculadas a uma emissora cabeça de rede. Novamente, foram inseridas no cálculo apenas as firmas detentoras de, pelo menos, 1% da fatia desse mercado, o que representou a exclusão, somente, da Rede 21 dos dados.

Os resultados se encontram na tabela seguinte (Tabela 45).

TABELA 45: diversidade de conteúdo em TV aberta no Brasil a partir da variável estrutura de propriedade dos canais privados comerciais ($DC_{firmas[Br]}$) – ver Tabela 33.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	85,42	Altamente concentrado
HHI	2.378,97	Altamente concentrado
Noam Index	840,65	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,515	Média a forte desigualdade

FONTE: elaboração própria.

Os dados indicam um cenário altamente concentrado em termos de diversidade de conteúdo a partir do número de firmas vinculadas a uma emissora cabeça de rede. Trata-se do reflexo de um contexto em que empresas afiliadas e retransmissoras se encontram vinculadas às emissoras geradoras. Dessa forma, embora pertencentes a proprietários distintos, as firmas atreladas às geradoras acabam por reproduzir padrões estéticos e conteudísticos das “cabeças de rede”.

³¹ Conforme apresentado na seção 9.2., quando se trata de índice de Theil e do *Hill Index*, quanto maior o valor, menor a concentração, maior a diversidade.

Vale lembrar que as geradoras, localizadas em grandes centros econômicos urbanos (no caso específico, São Paulo e Rio de Janeiro) congregam em torno de si grupos com interesses similares, sobretudo comerciais, o que acaba por favorecer o desenvolvimento de redes de afiliadas (seção 10.2). Essa concentração geográfica incentiva, ainda, uma desigualdade em termos de representação social por meio do conteúdo difundido. Os grandes centros urbanos de onde a programação é irradiada tendem a ser sobre-representados, enquanto as demais localidades do País são alvo de sub-representação. Esse debate está relacionado, fundamentalmente, a um modelo que incentiva a ausência de empresas voltadas para minorias no mercado de radiodifusão ou a falta de representação de parcela da população pouco rentável economicamente – ver seção 8.1. Esse contexto acaba por produzir o fenômeno denominado *lack of diverse voices* (seção 8.3) – ou, em tradução livre, ausência de diversidade de vozes.

A mesma realidade também é verificada no contexto argentino. Ao se aplicar as técnicas de mensuração para diversidade de conteúdo com base em dados referentes a estrutura de propriedade de canais privados (Tabela 40), observou-se um cenário altamente concentrado (CR4, HHI, *Noam Index*) e concentração de média a forte (Índice de Gini). A partir da mesma lógica aplicada ao caso brasileiro, os números obtidos foram denominados $DC_{firmas[Ar]}$ – ou seja, diversidade de conteúdo a partir do número de firmas vinculadas a uma emissora cabeça de rede.

Os resultados estão listados abaixo (Tabela 46).

TABELA 46: diversidade de conteúdo em TV aberta na Argentina a partir da variável estrutura de propriedade dos canais privados comerciais ($DC_{firmas[Ar]}$) – ver Tabela 40.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	78	Altamente concentrado
HHI	2.151	Altamente concentrado
<i>Noam Index</i>	717	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,504	Média a forte desigualdade

FONTE: elaboração própria.

Embora em ambos os países os dados indiquem cenários altamente concentrados, essa tônica é ainda mais forte no contexto brasileiro do que no argentino. A exceção diz respeito ao

resultado obtido a partir da aplicação do Índice de Gini, o qual aponta um cenário mais desigual e, portanto, mais concentrado na Argentina se comparado ao cenário do Brasil.

A análise comparada do resultado dos demais índices ($DC_{firmas[Br]} \times DC_{firmas[Ar]}$) também aponta uma concentração muito semelhante entre os dois países, sobretudo em relação ao Índice de Joly e ao *Hill Index*. Ao mesmo tempo, o dado relativo ao Índice de Theil indica uma maior diversidade em termos de conteúdo no Brasil do que na Argentina, a exemplo do que apontou os resultados do Índice de Gini (Tabela 47).

TABELA 47: análise comparada Brasil/Argentina de diversidade de conteúdo em TV aberta a partir da variável estrutura de propriedade dos canais privados comerciais ($DC_{firmas[Br]} \times DC_{firmas[Ar]}$) – ver Tabelas 32 e 39.

Índice de concentração	Resultado	
	Brasil	Argentina
Índice de Joly	0,24	0,25
Índice de Theil	0,805	0,744
<i>Hill Index</i>	25,30	25,32

FONTE: elaboração própria.

Dados relativos a diversidade de conteúdo também foram obtidos ao se aplicar as técnicas de mensuração de concentração de mercado aqui adotadas à variável propriedade cruzada veículos – seção 8.3. Para isso, foram utilizadas informações sistematizadas pelo projeto Donos da Mídia (Tabela 34). Esse dado foi aqui identificado por $DC_{pcv[Br]}$, ou seja, diversidade de conteúdo propriedade cruzada veículos.

Os resultados estão listados abaixo (Tabela 48).

TABELA 48: diversidade de conteúdo em TV aberta em rede no Brasil a partir da variável propriedade cruzada veículos ($DC_{pcv[Br]}$) – ver Tabela 34.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	81,48	Altamente concentrado
<i>HHI</i>	2.015,94	Altamente concentrado
<i>Noam Index</i>	822,83	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,256	Nula a fraca desigualdade
Índice de Joly	0,20	-
Índice de Theil	0,935	-
<i>Hill Index</i>	23,73	-

FONTE: elaboração própria.

Os dados também apontam um cenário altamente concentrado (CR4, HHI, *Noam Index*) e desigualdade nula a fraca (Índice de Gini). Como não se identificou variável similar no caso argentino, não foi possível empreender uma análise comparada desse resultado entre os dois países. O mesmo pode ser dito em relação à aplicação das técnicas de mensuração de concentração à variável propriedade cruzada estações, também levantada pelo projeto Donos da Mídia (Tabela 35). Os resultados dos cálculos foram aqui identificados por diversidade de conteúdo propriedade cruzada estações ($DC_{pce[Br]}$) e se encontram listados na tabela abaixo (Tabela 49).

TABELA 49: diversidade de conteúdo em TV aberta em rede no Brasil a partir da variável propriedade cruzada estações ($DC_{pce[Br]}$) – ver Tabela 35.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	88,11	Altamente concentrado
HHI	2.608,04	Altamente concentrado
<i>Noam Index</i>	1.064,51	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,381	Fraca a média desigualdade
Índice de Joly	0,26	-
Índice de Theil	0,860	-
<i>Hill Index</i>	22,97	-

FONTE: elaboração própria.

A mensuração seguiu tendência já apontada pelos dados relativos a $DC_{pcv[Br]}$, ou seja, cenário altamente concentrado (CR4, HHI, *Noam Index*) e desigualdade de fraca a média (Índice de Gini). Os resultados relativos aos índices Joly, Theil e Hill também sugeriram ambientes semelhantes de concentração, se comparados os dados obtidos a partir das variáveis propriedade cruzada veículos e propriedade cruzada estações.

Para o caso argentino, também foram adotadas duas variáveis para as quais não se identificou similares no contexto brasileiro que permitissem uma análise comparada dos resultados entre os dois países. São elas: centralização de capital (Tabela 39) e programação (Figura 6). A relevância dessas duas dimensões foram discutidas, respectivamente, nas seções 9.2 e no capítulo 8. Os dados obtidos por meio da variável faturamento foram identificados como diversidade de fontes concentração de capital ($DF_{CC[Ar]}$). Eles apontaram um cenário altamente concentrado (CR4, HHI, *Noam Index*) e desigualdade de fraca a média (Índice de Gini). Os resultados estão listados a seguir (Tabela 50)

TABELA 50: diversidade de conteúdo em TV aberta em rede na Argentina a partir da variável faturamento ($DF_{CC[Ar]}$) – ver Tabela 39.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	82,2	Altamente concentrado
<i>HHI</i>	1.851,26	Altamente concentrado
<i>Noam Index</i>	925,63	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,167	Nula a fraca desigualdade
Índice de Joly	0,27	-
Índice de Theil	0,908	-
<i>Hill Index</i>	17,9	-

FONTE: elaboração própria.

A aplicação das técnicas de mensuração à variável programação (Figura 6) indicou um cenário altamente concentrado (CR4, *HHI*, *Noam Index*) e desigualdade nula a fraca (Índice de Gini). Os resultados, identificado por diversidade de conteúdo programação ($DC_{prog.[Ar]}$), estão listados abaixo (Tabela 51).

TABELA 51: diversidade de conteúdo em TV aberta na Argentina a partir da variável programação ($DC_{prog.[Ar]}$) – ver Figura 6.

Índice de concentração	Resultado	Classificação de mercado
CR4	94	Altamente concentrado
<i>HHI</i>	3.218	Altamente concentrado
<i>Noam Index</i>	1.436,61	Altamente concentrado
Índice de Gini	0,412	Fraca a média desigualdade
Índice de Joly	0,32	-
Índice de Theil	0,812	-
<i>Hill Index</i>	20,59	-

FONTE: elaboração própria.

Como foi possível observar até aqui, o mercado em termos de TV em rede nacional aberta tanto no Brasil quanto na Argentina é altamente concentrado. Mas, então, qual o cenário desejável em termos de diversidade de mídia? Esta pergunta é levantada por Noam (2009) e apresentada nesta investigação na seção 9.2. Por meio do dado referente à população brasileira, presente na seção 10.2, foi possível empreender o cálculo para se obter aquele que seria o limite desejável de concentração – ou, nas palavras de Noam (2009), *desired media concentration threshold*³². A expressão abaixo ilustra essa dimensão para o caso do Brasil, em

³² O conceito de *desired media concentration threshold* bem como seu cálculo estão presentes no capítulo 9, seção 9.2.

que D significa diversidade de vozes – ou, nos termos de Noam (2009), *voice diversity* (*Voices n*):

$$D_{\text{mín. ideal (Br)}} = 10.000 \times 192.278.369^{-2}$$

$$Noam\ Index_{\text{mín. ideal (Br)}} = 220,4$$

$$D_{\text{mín. ideal (Br)}} = 13,3$$

O *Noam Index* mínimo ideal para o caso brasileiro é 220,4. A partir desse resultado, por meio da aplicação de fórmula de semelhança de triângulos (seção 9.2) tendo como parâmetro a Tabela 28, torna-se possível identificar o valor D. Assim, numa situação ideal, o Brasil deveria ter, no mínimo, 13 empresas em situação de igualdade quanto à parcela de participação no mercado de redes nacionais de TV aberta. Em um contexto de compressão de dados permitido pela digitalização da TV, trata-se, em tese, de um número com potencial de se tornar real. Porém, conforme já destacado, a realidade brasileira apresenta um cenário bastante distinto. Isso se deve, em grande medida, às políticas regulatórias historicamente adotadas, incluindo aquelas voltadas à TV digital³³.

O mesmo procedimento matemático pode ser aplicado ao contexto argentino para identificar aquilo que seria desejável como limite em termos de concentração de mídia. Para uma população de pouco mais de 40 milhões de habitantes, tem-se *Noam Index* 301,5. Também por meio da fórmula de semelhança de triângulos, e com base na Tabela 28, chegou-se a $D = 10,5$, conforme cálculo a seguir:

$$D_{\text{mín. ideal (Ar)}} = 10.000 \times 40.117.096^{-2}$$

$$Noam\ Index_{\text{mín. ideal (Ar)}} = 301,5$$

$$D_{\text{mín. ideal (Ar)}} = 10,5$$

Num quadro ideal, a Argentina deveria ter, pelo menos, dez firmas em situação de igualdade. Entretanto, ao se visualizar o cenário de emissoras que dividem o mercado de redes nacionais de TV aberta daquele país, comparativamente a esse quadro ideal, percebem-se poucas vozes.

³³ Essa trajetória percorrida pela TV aberta até a sua digitalização é destacada no próximo capítulo.

10.5 Conclusão

Ao longo deste capítulo, procurou-se verificar a existência de mercado oligopolizado em ambiente de redes de TV aberta no Brasil e na Argentina, de modo objetivo e a partir de dados empíricos. Para tanto, foram adotadas as técnicas de mensuração Relação de Concentração (CR4), Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), Índice de Joly (J), Índice de Theil (T), Coeficiente de Gini (G), *Noam-Index* e *Hill Index* (HI). Tais técnicas foram aplicadas às seguintes variáveis:

- **audiência**, por meio da qual se calculou diversidade de exposição horizontal tanto no Brasil quanto na Argentina ($DEh_{[Br]}$ e $DEh_{[Ar]}$), destacando-se que, comparativamente, o Brasil apresentou maior concentração do que a Argentina;
- **estrutura de propriedade dos canais privados comerciais**, por meio da qual se obteve o dado sobre diversidade de conteúdo firmas em ambos os países ($DC_{firmas[Br]}$ e $DC_{firmas[Ar]}$), destacando-se que, comparativamente, a Argentina apresentou maior concentração do que o Brasil;
- **propriedade cruzada veículos**, por meio da qual se chegou ao cálculo, para o caso brasileiro, da diversidade de conteúdo propriedade cruzada veículos ($DC_{pcv[Br]}$);
- **propriedade cruzada estações**, por meio da qual foi possível calcular, também para o caso brasileiro, diversidade de conteúdo propriedade cruzada estações ($DC_{pce[Br]}$);
- **faturamento**, por meio da qual se obteve, para o caso argentino, o dado relativo a diversidade de fontes concentração de capital ($DF_{CC[Ar]}$);
- **programação**, também para o caso argentino, por meio da qual se chegou ao dado sobre diversidade de conteúdo programação ($DC_{progr.[Ar]}$);
- **população**, por meio da qual se calculou limites desejáveis de concentração de mídia, tanto para Brasil quanto para Argentina.

É possível afirmar que, no Brasil, observa-se um modelo setorial de concorrência monopolista (seção 9.1). Este quadro é composto pelas seguintes características: (i) cenário em que há poucas empresas dominantes e várias secundárias; (ii) a empresa dominante vende produtos diferenciados – ou, pelo menos, imaginados pelos compradores como diferenciados; (iii) independência na tomada de decisão em relação às rivais; (iv) facilidade de entrada e saída, porém com barreiras à participação efetiva entre as principais empresas.

Ao mesmo tempo, pode-se afirmar que o contexto brasileiro se aproxima do cenário de liderança da firma dominante (seção 9.1). Esse quadro se caracteriza pela presença de uma empresa detentora de, pelo menos, metade do mercado, ao passo que as demais, juntas, compõem o que se pode chamar de “periferia competitiva”, dotadas de baixa capacidade de influenciar o contexto em que estão imersas. No caso brasileiro, diante dos dados analisados, pode-se afirmar que o papel de firma dominante é exercido pelas Organizações Globo.

Já o caso argentino apresenta características típicas do modelo setorial oligopolista (seção 9.1). Nesse cenário, é possível verificar poucas empresas com relacionamento próximo, considerável interdependência em termos de tomada de decisão – ou seja, a ação de uma potencialmente impacta as demais –, produtos homogêneos ou diferenciados. O quadro sugere, ainda, uma liderança do tipo colusiva (seção 9.1), já que não se verifica uma disparidade significativa entre os dois líderes de mercado (Grupo Telefónica e Grupo Clarín).

Os resultados obtidos confirmaram, portanto, a hipótese central de trabalho levantada no início do capítulo, segundo a qual o mercado de redes nacionais de TV aberta no Brasil e na Argentina é altamente concentrado. Embora se verifique uma distinção básica quanto à estrutura de mercado, ambos os países apresentam um carência em termos de diversidade de vozes.

11 UMA NARRATIVA SEQUENCIAL: BRASIL

O capítulo 10 apresentou um *snapshot* da estrutura de mercado de TV aberta em rede nacional no Brasil. O capítulo 8 demonstrou uma forte associação entre qualidade da democracia e influência econômica sobre a mídia. O presente capítulo, por sua vez, propõe-se a ir além dos números e sugerir uma interpretação sobre aquele quadro altamente concentrado explicitado no capítulo 10 foi historicamente construído.

Seu objetivo é desenvolver uma narrativa sequencial composta por fios condutores a conectar episódios relevantes (seções 4.2 e 4.3) e, assim, compreender a dinâmica da gênese e evolução do ambiente regulador que permitiram o surgimento e consolidação das redes nacionais de TV aberta no Brasil (seção 3.3). Com isso, busca-se identificar condições necessárias ou suficientes (seção 4.1) a partir das quais se originaram as instituições normativas formais e informais relativas ao setor. Análises sequenciais costumam destacar fatores classificados como antecedentes, uma vez que eles possuem o potencial de impactar momentos seguintes (seções 4.1 e 4.2). Esta narrativa tem início a partir da investigação de fatores anteriores ao próprio aparecimento da TV no cenário de radiodifusão, já que seu surgimento está intimamente vinculado ao rádio. Adotou-se, assim, uma lógica diacrônica da observação do processo, assentada numa perspectiva histórico-sequencial (seções 4.2 e 4.3), de modo que mecanismos, processos e episódios foram identificados, conectados por meio da narrativa e investigados com base na concepção de *smaller-scale causal mechanism*. Relacionados a um todo, tais elementos compõem um fenômeno do tipo *large political process* (seção 4.3), em que se busca identificar *pieces of evidences* (seção 4.2). Com isso, pretendeu-se verificar, ainda, a aplicabilidade de pressupostos institucionalistas históricos (seção 3.1) refinados pela teoria da mudança institucional gradual (seção 3.3).

Entende-se que o objetivo foi atingido. A análise em nível micro tornou possível a identificação de determinados episódios fundamentais para se compreender a construção do ambiente regulatório em nível macro, cujo desenho institucional, por sua vez, constrange o comportamento estratégico dos atores presentes à arena de disputa por recursos. Para o propósito desta pesquisa, a estratégia de diálogo entre agência e estrutura sugerida pelo institucionalismo histórico ofereceu elementos indispensáveis à construção de uma interpretação dotada de aderência à realidade.

11.1 Antecedentes

O rádio brasileiro nasceu no Recife, com a fundação do Rádio Clube de Pernambuco, em 1919, como sociedade civil legalmente organizada (CAMELO, 2012). Entretanto, foi no Rio de Janeiro, então capital federal, onde ele se desenvolveu, no período que ficou conhecido como o ciclo pioneiro do rádio no Brasil, entre 1922 e 1932 (SAROLDI; MOREIRA, 2005). Àquela época, o caráter amador o caracterizou como um “brinquedo de elite, de cunho estritamente experimental, realizado por entusiastas da tecnologia” (BOLAÑO, 2012, n.p.). Sem objetivos econômicos ou políticos, associações sem fins lucrativos e intelectuais foram seduzidos pelos aspectos técnicos daquela novidade (JAMBEIRO *et al*, 2000).

Gradativamente, porém, o amadorismo cedeu espaço à profissionalização, motivada, principalmente, pelo potencial econômico da atividade. Em 1930, havia 19 emissoras funcionando regularmente no País (JAMBEIRO, 2002). Em 1933, somente o Rio de Janeiro já contava com seis emissoras em operação, todas localizadas no centro da cidade (SAROLDI; MOREIRA, 2005). Nessa época, o rádio adquiriu contornos comerciais, com publicidade de estímulo ao consumo de produtos industrializados. Em 1938, 41 emissoras operavam com venda de anúncios publicitários (JAMBEIRO, 2002). Consequentemente, o rádio passou a competir pelo mercado de anunciantes com jornais e revistas, o que despertou o interesse de empresários da mídia impressa em também obter concessões (JAMBEIRO *et al*, 2000; SAROLDI; MOREIRA, 2005).

De modo gradativo, a curiosidade tecnológica e o amadorismo perderam espaço para a lógica de mercado: “Morrem então os radio-clubes, que são substituídos por empresas, muitas delas de propriedade dos mesmos grupos econômicos e políticos que controlavam os meios impressos” (JAMBEIRO, 2002, p. 49). Esse ambiente apresentava as condições para, em 1938, surgir o primeiro conglomerado de mídia brasileiro, o Diários Associados³⁴, comandado por Assis Chateaubriand. Esse movimento de consolidação comercial do setor levou o governo a dedicar maior atenção à radiodifusão por meio de um entendimento amplo em termos de regulação: “A partir daí, juntam-se aos aspectos técnicos, o fator segurança nacional, o controle socio-político do país, e a influência da opinião pública” (JAMBEIRO *et al*, 2000, p. 7).

³⁴ Para uma narrativa histórica detalhada sobre a trajetória de Assis Chateaubriand e os Diários Associados, ver Moraes (1994).

A primeira norma regulatória a tratar da radiodifusão foi o Decreto nº 20.047, de 27 de maio, em 1931, assinada pelo presidente Getúlio Vargas, então à frente do Governo Provisório (1930-1934)³⁵. O documento “regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional” (BRASIL, 1931, n.p.), dentre os quais o de radiotelevisão, imagens ou sons de qualquer natureza, transmitidos por meio de ondas hertzianas. Em seu primeiro artigo, a norma prevê a exclusiva competência da União para serviços de radiocomunicação. Dessa forma, seguiu diretriz já prevista no Decreto nº 3.296, de 10 de julho de 1917, primeiro dispositivo regulador para comunicações a distância sem uso de fios em território brasileiro, instituída ainda no governo Venceslau Brás (1914-1918) (JAMBEIRO et al, 2000).

Uma das principais características do Governo Provisório instituído em 1930 era a concentração de poder no Executivo (SKIDMORE, 1996), o que se estendeu, obviamente, ao campo da comunicação (CHAGAS, 2012). Era prerrogativa exclusiva do presidente da República a outorga para exploração de serviços de rádio e, a partir de 1950, também de televisão. Sob alegação de motivos de ordem ou de segurança pública, o governo possuía, ainda, a prerrogativa de suspender o funcionamento de serviços de radiocomunicação³⁶. Iniciava-se, assim, uma regra que se perpetuou ao longo do processo de evolução das instituições relativas à regulação do setor. Tanto que foi reproduzida nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967. Somente com a Carta de 1988 é que houve transformações, ao menos formalmente, nesse processo de concentração decisória – esse ponto receberá atenção especial adiante.

Por se tratar da primeira regra relacionada à radiodifusão, merece destaque o conceito a partir do qual o então governo enquadrou essa atividade. O Decreto nº 20.047 assim classifica a finalidade dos serviços de radiodifusão, em seu Art. 3º: “para difusão de comunicações radiotelefônicas destinadas a serem recebidas pelo público, diretamente ou por intermédio de estações transceptoras” (BRASIL, 1931, n.p.). Percebe-se, neste momento, a figura do

³⁵ Sobre a chamada Era Vargas (1930-1945) e o componente autoritário desse período, ver Skidmore (1996).

³⁶ No Art. 37º, lê-se: “O Poder Executivo, por motivo de ordem ou segurança pública, poderá suspender, em qualquer tempo e por prazo indeterminado, a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional, ou o funcionamento de todas as estações situadas em determinada região do país, sem que aos respectivos concessionários ou permissionários assista o direito a qualquer indenização” (BRASIL, 1931, n.p.).

intermediário, ou seja, “sociedades civis ou empresas brasileiras idôneas”, conforme previsto no Art. 12º, parágrafo segundo, as quais, mediante concessões, estariam aptas a explorar o serviço de radiodifusão.

Neste mesmo artigo, verifica-se a ênfase formal ao aspecto educacional atribuído aos serviços de radiocomunicação no seguinte texto: “O serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional” (BRASIL, 1931, n.p.). O parágrafo terceiro deste mesmo artigo previa, ainda, que a orientação educacional das estações caberia ao Ministério da Educação e Saúde Pública. A princípio, esses trechos sugerem uma relação com o debate sobre princípios regulatórios relacionados ao mercado (*market model*) versus ideia de esfera pública (*public sphere model*) (seção 8.1). Com base no Art. 12º e amparado por esse debate, pode-se afirmar que, ao menos formalmente, o Estado regulador do nº 20.047 revela algum grau de preocupação com aspectos relativos à esfera pública. Sob essa perspectiva, os mesmos trechos indicam uma postura regulatória próxima ao que prevê as teorias do interesse público (seção 5.3).

Por outro lado, sob o pretexto de promover a integração nacional, o dispositivo prevê aquilo que, em momentos subsequentes (ver seções 10.2 e 10.3), configurou-se como condição necessária ao desenvolvimento de um cenário altamente concentrado de radiodifusão, fundamentalmente orientado sob princípios do mercado: a criação de um sistema de estações interligadas em rede nacional. Lê-se, no parágrafo primeiro do Art. 12º: “O Governo da União promoverá a unificação dos serviços de radiodifusão, no sentido de constituir uma rede nacional que atenda aos objetivos de tais serviços” (BRASIL, 1931). O plano de interligar estações somado à centralização decisória acabou por criar um ambiente favorável ao exercício da racionalidade instrumental por parte do Executivo: nesse contexto, a radiodifusão se consolida como importante moeda de troca em interações estratégicas na barganha por maximização de recursos (ver seção 2.5).

A meta da formação de redes era unificar as transmissões em todo território nacional, de modo que “a população passaria a receber mensagens com o mesmo conteúdo, exceto quando a programação fosse de produção local” (CHAGAS, 2012, p. 13). Percebe-se que a lógica da formação de redes nacionais está na raiz da regulação da radiodifusão brasileira, o que certamente contribuiu para sua reprodução no contexto da evolução da televisão no País. As suas consequências em termos de déficit de diversidade de conteúdo podem ser claramente

percebidas até hoje (seção 10.4). Além disso, diante do movimento de empresários de mídia impressa, que gradativamente se tornaram concessionários de radiodifusão, percebe-se nesse ambiente de evolução do rádio o princípio da integração cruzada também observada no contexto da TV aberta no Brasil (ver seção 10.2).

Esse cenário foi reforçado pelo Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, cuja finalidade principal era regulamentar a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional (BRASIL, 1932). Ao abordar o processo de concessão, o Decreto prevê, em seu Art. 16º, que esta deve ser outorgada por decreto, o que reitera o poder decisório centralizado no Executivo. Na alínea “c”, lê-se que o prazo máximo de concessão é de 10 anos, renovável a juízo do Governo – norma que também reforça o papel destinado ao presidente da República. Não se observa, porém, referência a qualquer limite em termos de número de concessões a uma mesma empresa, o que sugere que tal avaliação ficaria a cargo da conveniência do Governo. Ao mesmo tempo, em seu Art. 73º, o documento detalha como deve ocorrer a veiculação de propagandas comerciais³⁷. Chagas ressalta que, “no âmbito do desenvolvimento econômico, esse decreto configura a radiodifusão como mais uma atividade produtiva” (CHAGAS, 2012, p. 14).

Em 1933, já no ano seguinte à publicação do Decreto nº 21.111, empresários do setor fundam a Associação Brasileira de Rádio (ABR), cuja finalidade básica era pressionar o governo em busca de regulação favorável (seção 5.3). As queixas tinham como alvo, fundamentalmente, as restrições ao tempo destinado à publicidade e a ênfase à finalidade educativa atribuída ao serviço de radiodifusão. Ou seja, buscava-se regulação para se conseguir melhor desempenho comercial. Outro movimento dessa natureza deu origem à Federação Paulista das Sociedades de Rádio. Uma das conquistas do grupo de São Paulo foi, justamente, a ampliação do tempo de publicidade de 10% para 20% do total do tempo de irradiação, conforme previsto no Decreto 24.655, de 11 de julho de 1934 (PEDRO, 1987 *apud* CHAGAS, 2012, p. 15).

³⁷ Art. 73º. Durante a execução dos programas é permitida a propaganda comercial, por meio de dissertações proferidas de maneira concisa, clara e conveniente à apreciação dos ouvintes, observadas as seguintes condições:

- a) o tempo destinado ao conjunto dessas dissertações não poderá ser superior a dez por cento (10%) do tempo total de irradiação de cada programa;
- b) cada dissertação durará, no máximo, trinta (30) segundos;
- c) as dissertações deverão ser intercaladas nos programas, de sorte a não se sucederem imediatamente;
- d) não será permitida, na execução dessas dissertações, a reiteração de palavras ou conceitos.

Não por acaso, esse movimento de resistência ao governo surgiu em São Paulo. O fim do regime oligárquico brasileiro foi promovido por uma oligarquia opositora ao domínio de São Paulo, localizada sobretudo em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Portanto, o Partido Republicano Paulista (PRP) exerceu oposição aos revolucionários de 1930 num movimento encabeçado, principalmente, por produtores de café. Essa pressão motivou o presidente a fazer concessões, como o novo Código Eleitoral e a definição de data para uma Assembleia Constituinte (SKIDMORE, 1996). Dela também emergiu entidades empresárias representativas de interesses específicos.

A capacidade de organização desse grupo em busca da implementação de normas adequadas às suas demandas se mostra uma característica recorrente no ambiente de disputa por recursos de radiodifusão no Brasil. Os dois casos acima listados – ABR e Federação Paulista das Sociedades de Rádio – podem ser destacadas como precursoras da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert). Desde a sua fundação, a Abert desempenha papel de destaque quanto a processos de obtenção de regulação, conforme será ressaltado adiante. Boa parte das normas relativas à exploração do serviço de radiodifusão foi moldada sob influência de interações estratégicas entre governos e entidades representativas dos interesses de empresários do setor. É possível classificar a ABR e a Federação Paulista como antecedentes relevantes nesse processo.

A concentração de poder nas mãos do Executivo, a preocupação do governo com aspectos de segurança e integração nacional, além do perfil essencialmente comercial da radiodifusão se mantiveram como regra em dispositivos legais subsequentes. Nas constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, percebe-se a continuidade de normas já presentes nos decretos nº 20.047 e nº 21.111. Vale ressaltar que esses dois institutos emergiram de um governo Vargas às portas do Estado Novo, em um contexto histórico marcado pelo autoritarismo (SIMIS, 2006). Pode-se afirmar, portanto, que a gênese regulatória da radiodifusão brasileira possui uma natureza essencialmente autoritária. A influência desse traço pode ser verificada em processos seguintes, por meio do que se pode classificar como legados autoritários (seção 8.3).

O Estado Novo foi formalmente instituído com a Constituição de 1937 e se estendeu até 1945. Durante esse período, o poder decisório centralizado do Executivo foi reforçado sob influência de doutrinas políticas autoritárias difundidas à época na Europa. Esse contexto

incentivou interações estratégicas cooperativas entre governo e grupos empresariais, incluindo aqueles ligados à radiodifusão. Embora não alinhado ao governo Vargas, Assis Chateaubriand, por exemplo, colocou suas emissoras a serviço da construção da realidade conveniente ao Estado Novo: “Ainda que explorada em grande parte pela iniciativa privada, para obter uma concessão, o candidato deveria afinar sua posição política com o poder concedente” (CHAGAS, 2012, p. 20). Essa relação era reforçada pela presença fiscalizadora de censores do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) nas redações nas dependências das emissoras. O conglomerado midiático de Chateaubriand incluía as rádios Tupy de São Paulo e do Rio de Janeiro.

A vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, porém, representou ao Estado Novo o início de um gradativo processo de perda de legitimidade. Nesse cenário, o autoritarismo perdia espaço para princípios democráticos, o que acabou por modificar as relações entre governo e setores empresariais. Aqueles que se autodenominavam constitucionalistas liberais fundaram a União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição à Vargas, e ganharam a simpatia de empresas de radiodifusão, dentre as quais a de Assis Chateaubriand. Pode-se afirmar, portanto, que o comportamento de empresários da radiodifusão ilustrado pelos Diários Associados seguiu uma lógica instrumental, guiada pelo resultado (seção 2.5). Vale ressaltar, porém, que a pré-disposição a rupturas institucionais quando conveniente indicava que a referência a princípios democráticos era muito mais fruto de um comportamento instrumental do que de um valor internalizado desses atores (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

De qualquer forma, as condições favoreceram o estabelecimento de novas interações estratégicas e reconfigurações em termos de correlação de forças. Conforme destaca Jambeiro (2002), o governo democrático que sucedeu Vargas determinou oficialmente o fim da censura prévia por meio do Decreto-lei nº 8.356, em 1945. Mas o que chama atenção nesse dispositivo é a restrição ao acúmulo de concessões: de acordo com o texto, deveriam ter preferência em processos de concessões propostas cujos demandantes não fossem sócios de empresas que já explorassem outras emissoras. Pode-se interpretar essa norma como um desincentivo à formação de conglomerados de mídia.

Coincidência ou não, à época empresários concessionários reivindicavam uma revisão legal para o setor, uma vez que ele ainda operava submetido ao marco regulatório da década de 1930 – basicamente, decretos nº 20.047 e nº 21.111. Nesse ambiente, ocorreu o I

Congresso Brasileiro de Radiodifusão, do qual surgiu a proposta para um Código Nacional de Radiodifusão. Ela deu origem ao oitavo projeto formulado pelos radiodifusores para a instituição de um Código Brasileiro de Comunicação, o qual chegou a ser apresentado pelo deputado Bertho Condé (PTB-SP) à Câmara dos Deputados (SILVA, 1990 *apud* CHAGAS, 2012). Entretanto, o projeto de Lei nº 3 de 1947 acabou arquivado.

Com a volta de Vargas ao poder, após eleições presidenciais em 1950, verificou-se o retorno da forte presença do Estado sobre a exploração dos serviços de radiodifusão. O Decreto nº 29.783, de 19 de julho de 1951 (BRASIL, 1951), ilustra esse movimento, ao reafirmar, em seu Art. 2º, a finalidade educativa e de interesse nacional referente ao setor³⁸. No artigo seguinte, o texto atribui ao Estado a prerrogativa de desapropriar e suspender os serviços de concessionárias por motivo de ordem ou segurança pública, sem qualquer direito a indenização³⁹. Destaque-se, ainda, trecho do Art. 5º que prevê a avaliação trienal por parte exclusivamente do presidente da República sobre a continuação ou cassação de concessões⁴⁰. O ambiente era de tensão entre governo e concessionários, uma vez que os processos de outorga e cassação ocorriam de forma seletiva, a depender da conveniência do Poder Executivo (CHAGAS, 2012).

A atualização legal havia ocorrido, mas não nos moldes demandados pelo setor empresarial. Isso levou os radiodifusores a reforçar o movimento de organização em torno dos seus interesses, já iniciado quando da fundação da ABR, como forma de aumentar seu poder de barganha e, assim, exercer pressão sobre o governo em busca de regulação favorável. O Decreto nº 29.783 previa a elaboração de um anteprojeto de Código Brasileiro de Radiodifusão e Radiocomunicações, o qual, uma vez aprovado, deveria ser encaminhado pelo Presidente da República e ao Congresso Nacional para apreciação. O papel desempenhado na

³⁸ Art. 2º. Os serviços de radiodifusão têm finalidade educativa, que pode ser cultural ou meramente recreativa, e são considerados de interesse nacional, só sendo permitida a exploração comercial dos mesmo na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade.

³⁹ § 1º. Em qualquer tempo, todavia, poderá o Governo Federal desapropriar os serviços das concessionárias ou permissionárias, para o fim de executá-los diretamente, ou por nova concessão ou permissão a terceiros nacionais, neste caso mediante concorrência pública, sob a condição de participar nos lucros.

§ 2º. Por motivos de ordem ou segurança pública poderá ainda o Governo Federal suspender, em qualquer tempo e por prazo indeterminado, a execução dos serviços de radiodifusão e radiocomunicação no território nacional, ou o funcionamento de todas as estações situadas em determinadas região do país, sem que às respectivas concessionárias ou permissionárias assista o direito a qualquer indenização.

⁴⁰ § 6º. Só o Presidente da República poderá decidir da continuação ou da cassação das permissões, em cada revisão trienal.

arena decisória da qual iria emergir esse anteprojeto poderia ser decisivo aos empresários para a obtenção de regras moldadas às suas preferências.

Em 1953, empresários de radiodifusão se reuniram em São Paulo em congresso organizado para debater e formular um anteprojeto para o setor. Participou desse encontro o então senador Marcondes Filho (PTB-SP), autor do projeto de Lei do Senado nº 36⁴¹, apresentado no dia 12 de dezembro do mesmo ano, o qual tinha como objeto justamente o Código Brasileiro de Radiodifusão (CHAGAS, 2012). Ao mesmo tempo, os empresários pressionavam o governo pela revogação do Decreto nº 29.783. Após o suicídio de Vargas, ao assumir o poder, essa foi uma das primeiras medidas do presidente Café Filho, efetivada por meio do Decreto nº 36.287, de 2 de outubro de 1954. Diante de um governo frágil institucionalmente em função do contexto, o empresariado conquistava mais uma vitória na arena regulatória.

Em 1955, Juscelino Kubitschek e João Goulart foram eleitos, respectivamente, presidente e vice-presidente da República. O ambiente ainda era de intensa instabilidade política, o que levou Juscelino a nomear para o cargo de presidente da Comissão Técnica de Rádio (órgão responsável pela exploração do serviço no País) o general Olímpio Mourão Filho, homem da sua extrema confiança (SILVA, 1990 *apud* CHAGAS, 2012). A ele foi delegada a função de manter os opositores longe do rádio e da televisão – sobretudo Carlos Lacerda, um dos líderes da tentativa de golpe que ambicionava impedir a posse de Juscelino e João Goulart. Além disso, aqueles que, durante a campanha, alinharam-se ao presidente eleito foram recompensados. Assis Chateaubriand não apenas assumiu o posto de embaixador na Inglaterra, conforme seu desejo, como também expandiu seu conglomerado: à época da posse de Juscelino, os Associados somavam três emissoras de TV; em 1961, o grupo reunia 12 estações.

Durante o governo de Jânio Quadros, os Associados também exerceram seu poder de pressão em busca de normas moldadas aos seus interesses. O alvo era o Decreto nº 50.840, de 23 de junho de 1961, o qual se propunha a modificar o regulamento da execução de serviços de radiodifusão previstos no Decreto nº 21.111. Seu texto determinava, entre outras medidas, o prazo de três anos para concessão – antes, esse prazo era de 10 anos. Com isso, o presidente

⁴¹ Para informações detalhadas sobre o trâmite desse anteprojeto, consultar Monteiro da Silva (2008).

da República poderia exercer maior controle sobre as firmas de radiodifusão. Essa perspectiva levou empresários do setor a pressionar parlamentares pela elaboração de um projeto de código capaz de preservar suas demandas. O radialista e deputado federal Nicolau Tuma foi o relator da proposta formulada por uma comissão especial. “Quando o substitutivo estava pronto para ser remetido ao Senado, o presidente Jânio Quadros apresenta à nação sua carta-renúncia, em 25 de agosto” (CHAGAS, 2012, p. 40).

Diante do cenário de instabilidade política pela qual passava o País, o tema acabou saindo de pauta. Entretanto, assim que assumiu a presidência, João Goulart tratou de revogar o Decreto nº 50.840 e, com ele, o prazo de três anos de concessão. Mais uma vez, empresários da radiodifusão obtinham regulação em um cenário de fragilidade institucional. O poder de pressão dos empresários do setor foi, então, consolidando-se. Uma demonstração inequívoca dessa influência é o trajeto percorrido pela proposta de Marcondes Filho para o Código Brasileiro de Radiodifusão.

Após nove anos de debate no Congresso Nacional, onde entrou em conflito com o projeto de Lei do deputado Prado Kelly (PTB-SP), o projeto nº 36 deu origem ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), conforme destacado na próxima seção.

11.2 Coalizão efetiva

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) foi elaborado nos moldes das demandas de empresários da radiodifusão. Vale destacar, ainda, que a elaboração do anteprojeto contou com a contribuição de uma comissão formada por integrantes das Forças Armadas, uma vez que o tema envolvia questões de segurança nacional e, potencialmente, planos no campo da telefonia, conforme se confirmou subsequentemente.

O projeto de lei chegou à Presidência da República durante o governo de João Goulart. Por meio da Mensagem Presidencial nº 173, o então presidente vetou 52 pontos da proposta defendida pelo empresariado (PIERANTI, 2006a; 2007; MONTEIRO DA SILVA, 2008). A maioria dos vetos dizia respeito a divergências por parte do Executivo quanto à competência de ministérios e de outros órgãos (16 vetos, 30,77% do total), bem como à intenção de fortalecer a presidência da República no setor (13 vetos, 25% do total) (PIERANTI, 2007).

Merece destaque, também, a quantidade de vetos cujas justificativas se basearam em imprecisões do texto do projeto (11 vetos, 21,15% do total).

Os vetos explicitam uma disputa por prerrogativas regulatórias. De um lado, o Executivo, que procurava manter o setor sob seu controle enquanto autoridade concessionária e fiscalizadora predominante. Do outro, empresários de radiodifusão, que atuavam em defesa de normas capazes de restringir a ingerência estatal sobre o setor por meio de descentralização decisória e redação do texto legal ambígua. Na arena decisória, estava em jogo a capacidade de distribuir recursos de radiodifusão. Um dos vetos de Goulart dizia respeito, por exemplo, ao tempo de concessão previamente estabelecido. O texto do projeto contra o qual a presidência da República de posicionou previa um prazo de concessão de 15 anos para serviço de televisão. A justificativa para o veto se baseava no argumento segundo o qual o prazo de concessão não deveria ser fixado por lei, mas obedecer ao interesse público. Para Chagas (2012), Goulart demonstrava uma tendência à estatização da radiodifusão, sob o pretexto de preservação dos interesses nacionais. A alegação não foi acolhida por empresários e futuros empresários do setor e esse veto acabou derrubado pelo Congresso.

Não por acaso, a data de apreciação dos vetos é a mesma da fundação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert): 27 de novembro de 1962. Ao lado de Roberto Marinho, proprietário da Rádio Globo do Rio de Janeiro, e de Nascimento Brito, da Rádio Jornal do Brasil, o presidente do Sindicato de Empresas de Radiodifusão do Rio de Janeiro e deputado federal João de Medeiros Calmon criou um grupo de trabalho para discutir os vetos. O grupo conseguiu reunir representantes de 213 empresas no Hotel Nacional, em Brasília, como forma de pressionar o governo. A movimentação da classe empresarial deu resultados: todos os 52 vetos presidenciais ao projeto foram rejeitados quando da sua apreciação.

A criação da Abert está, portanto, diretamente associada ao processo de mobilização do empresariado em torno da derrubada dos vetos de Goulart ao projeto de criação do CBT. A motivação da sua gênese está explicitada na própria página da associação na internet⁴², cujo texto sobre a história da Abert a caracteriza como um entidade a congregar uma classe homogênea e unida. A pressão em busca de regulação favorável exercida pelos radiodifusores

⁴² Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/quemsomos/historiaabert>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

naquele momento pode ser classificada como influência *ex-ante* (seção 5.3), uma vez que se deu antes e durante o processo de definição do dispositivo legal. O anteprojeto apresentado que depois se transformou em lei reflete esse comportamento, por meio do qual as empresas procuram moldar as regras aos seus interesses antes delas serem implementadas. Daí Herz afirmar que, em vez de regulamentar, a legislação serviu e continuou a servir como instrumento legitimador de interesses políticos: “Enfim, o Código Brasileiro de Telecomunicações é um mero instrumento usado pelo governo para legitimar suas políticas de radiodifusão” (1987, p. 211).

Nesse contexto, vale destacar dois aspectos: distribuição de concessões de emissoras de rádio e televisão e punições diante de eventuais infrações. Iniciativas nesse sentido seriam prerrogativa do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), cuja criação estava prevista no CBT. O Contel absorveu atribuições antes relativas ao Ministério da Justiça e de Negócios Interiores e centralizou o poder de regular as telecomunicações no País. Conforme previsto no Art. 15º, o Conselho estava diretamente subordinado ao Presidente da República. Era prerrogativa do chefe do Executivo a “livre nomeação” do presidente do seu Conselho. Na prática, o Contel oferecia mais de uma arena decisória passível de pressão por parte de grupos em busca de regulação favorável. A barganha poderia ocorrer sobre o Poder Executivo quando da nomeação do presidente do Contel ou sobre o próprio Conselho, sobretudo quando estivessem em pauta temas como distribuição de concessão ou punição a concessionários.

O CBT reforça a previsão segundo a qual a outorga de concessão é prerrogativa do presidente da República. A novidade, porém, é que essa decisão deve ser tomada depois de ouvido o Conselho do Contel. Embora se perceba alguma descentralização, a palavra final continua a ser do chefe do Executivo, sem que se respeite, necessariamente, ritos legais, conforme lembra Chagas (2012, p. 54): “Desde o nascimento da radiodifusão nacional até a Constituição de 1988, as concessões foram distribuídas seguindo critérios pessoais do chefe do Executivo mediante atos discricionários”. A prerrogativa quanto à concessão concentrada no Poder Executivo já era uma prática com raízes históricas que, naquele momento, passava a englobar, também, a televisão⁴³ (ORTRIWANO *apud* PINTO, 1992, p. 53):

⁴³ Em seu Art. 6º, alínea “d”, o texto assim prevê o serviço de televisão, ao classificar o serviço de radiodifusão quanto aos seus fins: “serviço de radiodifusão, destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e **televisão**” (BRASIL, 1962, n.p., grifo nosso).

No Brasil, desde o advento da radiodifusão, em 1922, todas as constituições foram unânimes em afirmar a competência da União para explorar os serviços de radiodifusão, diretamente ou mediante concessão, a prazo fixo e com direito à rescisão pelo poder competente, não havendo qualquer interferência dos poderes Legislativo ou Judiciário nesse processo de concessão. A decisão é uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, por meio do Presidente da República.

Destaque-se, ainda, o Art. 33º, cujo texto prevê regras para os serviços de telecomunicações não executados diretamente pela União. Estes “poderão ser explorados por concessão, autorização ou permissão, observadas as disposições da presente lei” (BRASIL, 1962, n.p.). Dentre essas disposições, está o prazo máximo de 15 anos para concessão no caso de televisão, “podendo ser renovado por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o **interesse público**” (BRASIL, 1962, n.p., grifo nosso). A expressão “interesse público” surge, novamente, como aspecto a ser levado em conta – ao menos formalmente – no cenário da regulação da TV no Brasil.

Embora se trate de uma característica atribuída ao serviço de radiodifusão desde os dispositivos reguladores da década de 1930, não há no texto clareza quanto ao que se entende por “interesse público”. As finalidades educativas e culturais, voltadas ao interesse público, tornaram-se essencialmente retóricas ao longo do tempo, com predomínio do modelo comercial de exploração da radiodifusão. Esse cenário seria resultado de uma falha continuada e regular dos governos desde então, os quais “jamais definiram substantivamente aquelas finalidades” (JAMBEIRO, 2002, p. 70).

Aliás, a redação CBT apresenta uma série de imprecisões, as quais não teriam ocorrido por acaso. Flexíveis, as normas previstas formalmente abririam espaço para as mais diversas interpretações e práticas informais, as quais poderiam ser seletivamente aplicadas. Há brecha para se ventilar, por exemplo, a possibilidade de uma concessão vitalícia, uma vez que a renovação, aparentemente, pode se dar por tempo indeterminado, desde que respeitados certos critérios. Concessões e autorizações de emissoras que já estavam em funcionamento antes da promulgação do CBT foram automaticamente renovadas pelos novos prazos, independentemente do tempo restante para o vencimento: “A partir dessa decisão, o poder

concedente teria mais dez anos para se organizar e renovar criteriosamente as concessões e permissões” (DALL’ANTONIA, 2005, p. 11).

Mas não foi o que aconteceu. Em 1972, as concessões foram renovadas de modo automático, sem qualquer avaliação por parte do Estado, por meio da Lei nº 5.785, a qual só foi regulamentada onze anos depois. Somente em 1983, com a Lei nº 88.066, foram previstas legalmente obrigações, por parte dos concessionários, como pré-requisito à renovação das concessões. Exigências dessa natureza não estavam previstas no CBT. A renovação automática sem que seja submetida aos trâmites legais – também chamada de “renovação branca” – é mais uma vitória de empresários da radiodifusão em busca de benefícios formais e informais.

Por outro lado, percebe-se no texto do Art. 38º, alínea “g”, uma redação passível de ser interpretada como incentivo à competitividade de mercado (seções 7.1. e 7.3) e, conseqüentemente, uma barreira a formação de novos conglomerados de mídia, a exemplo dos Diários Associados à época. Diz o texto: “g) a mesma pessoa não poderá participar da direção de mais de uma concessionária ou permissionária do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade” (BRASIL, 1962, n.p). Além disso, no mesmo artigo, parágrafo único, lê-se: “Não poderá exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial”. A história se encarregou, porém, de transformar ambos os trechos em letra morta, uma vez que, na prática, esses cargos são ocupados por terceiros – ou “laranjas”.

O processo de simbiose entre parlamento e empresários de radiodifusão, intensificado a partir da fundação da Abert, incentivou o surgimento de novos conglomerados vinculados a congressistas e a ministros de Estado. Contraditoriamente, o próprio CBT, em seu Art. 15º, alínea “e”, reforça esse processo ao determinar a nomeação, para integrar o Contel, de três representantes dos três maiores partidos políticos, segundo representação na Câmara dos Deputados, indicados pela direção nacional de cada agremiação. Esse movimento de simbiose entre parlamento e empresários concessionários de radiodifusão será fortemente reforçado a partir do início do processo de redemocratização, conforme destacado adiante.

No que diz respeito a radiodifusão, o CBT foi regulamentado pelo Decreto nº 52.795, o qual entrou em vigor no dia 31 de outubro de 1963. Já em seu Art. 1º, a norma define o que

vem a ser o serviço de televisão: transmissão de sons e imagens, a serem livre e diretamente recebidas pelo público em geral. Destaque-se, ainda, o seguinte aspecto: em seu Art. 3º, o documento prevê, enquanto finalidade, o caráter educativo e cultural da radiodifusão, ao mesmo tempo em que reafirma a exploração comercial dos mesmos – desde que não prejudique aquelas finalidades. Infere-se, com isso, a intenção formal do legislador de priorizar a dimensão educativa e cultural do serviço – *public sphere model* (seção 8.1).

Em seu Art. 10º, § 1º, a norma afirma que o processo licitatório para concessão de outorga tem como objetivo garantir tratamento isonômico aos participantes, observados os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade. Essas recomendações, entretanto, costumam ser relativizadas, para que o presidente possa escolher “seu amigo ou partidário, ou um que mais tarde possa ser atraído para seu lado político, ou no mínimo um que possa ser sensível às demandas do governo” (JAMBEIRO, 2002, p. 68).

Percebe-se, aqui, um exemplo claro da distinção prevista na literatura entre instituição formal e informal (seção 2.1). Evidências históricas indicam uma aplicação seletiva e regular desses princípios, embora formalmente previstos em lei, mesmo antes do CBT e do Decreto nº 52.795. A evolução da radiodifusão no Brasil – e na Argentina, como destacado no próximo capítulo – demonstra que critérios de outra natureza acabam por instituir e reforçar princípios informais, como afinidade política e barganhas estratégicas, que se sobrepõem àqueles previstos legalmente.

Ao tratar das emissões em rede de TV, o decreto aborda, unicamente, as transmissões voltadas para a preservação da ordem pública e da segurança nacional. Não são objeto do decreto questões relativas a redes de emissoras comerciais, de modo que não estavam previstos quaisquer impedimentos para a constituição de cadeias nacionais de TV. Merece destaque, também, a ausência de previsão legal referente a quantidade concessões, algo não abordado pelo CBT. Esse aspecto só veio a ser detalhado quando da publicação do Decreto-lei nº 236, instituído já durante a ditadura militar.

A gênese e a regulamentação do CBT se deram em um contexto de fragilidade institucional. O governo do presidente João Goulart enfrentava dificuldades econômicas, sociais e políticas, o que o levou a solicitar ao Congresso a decretação de estado de sítio em 1963 (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Ao adotar o discurso fortemente favorável às chamadas

reformas de base, dentre as quais a agrária e a urbana, Goulart viu sua imagem fortemente associada ao “fantasma” do comunismo, num processo de representação crescente por parte da grande mídia. Vítima de um golpe classificado por Machado (2014) como midiático-civil-militar, movido por setores conservadores que adjetivavam o seu nacionalismo trabalhista de populismo, Jango saiu de cena em 1964. Foi quando se instalou no Brasil um regime autoritário que duraria 21 anos (1964-1985).

11.3 Militares

Com o presidente Castello Branco (1964-1967), teve início o período da mais poderosa influência política sobre o desenvolvimento da televisão brasileira, a qual refletia os interesses econômicos e políticos do governo autoritário (PIERANTI, 2007; MATTOS, 2010). A centralização decisória nas mãos do Estado aliada à seletividade quanto a outorgas de concessão proporcionaram aos militares as condições ideais para governar. Por suas características, a televisão potencializou o poder governamental em termos de distribuição de recursos capazes de construir realidade via formas simbólicas (THOMPSON, 2013). Como sua exploração dependia de concessão pública, intensificaram-se processos de alocação de recursos guiados por favorecimento, efetivados através de interações estratégicas entre empresariado e governantes (seção 5.3).

O governo militar exerceu influência direta no estabelecimento de leis e regulamentações que permitiam a interferência oficial no setor, ao mesmo tempo em que reduzia a ingerência privada (MATTOS, 2010). Aos empresários, atores racionais, não restavam muitas alternativas a não ser aceitar esse movimento, uma vez que a regulação ocorria, sobretudo, seletiva e informalmente, por meio de coerção (seção 5.3). A expansão do sistema de comunicação sobre o território nacional, com a implantação das linhas de microondas, era uma demanda do governo. As redes de televisão que pretendessem usufruir dessa tecnologia e também ampliar seus negócios deveriam, necessariamente, alinhar-se ao projeto político em vigor. Percebe-se, nesse momento, um movimento agressivo de cooptação do empresariado, por meio do poder da barganha técnica governamental, capaz de proporcionar a infra-estrutura necessária à ampliação das transmissões em todo o país.

A influência do Estado abarcou, ainda, o financiamento dos meios de comunicação de massa, uma vez que se vivia o controle estatal dos bancos, dirigidos ou supervisionados

diretamente pelo governo. A concessão de licenças para importação de materiais e equipamentos também era seletiva, favorável àquelas empresas de comunicação simpáticas ao regime: “Aqueles que conservam boa relação com o governo sempre foram e continuam sendo beneficiados com empréstimos, subsídios, isenção de impostos e publicidade oficial” (MATTOS, 2010, p. 97). Evidencia-se uma coalizão efetiva em busca de regulação protecionista, efetivada pelo apoio ideológico em troca de subsídios diretos e congelamento de tarifas (seção 5.3).

Do ponto de vista macroeconômico, os militares basearam suas ações numa estratégia de expansão capitalista com concentração de capital. Sob essa mesma lógica, consolida-se a concentração geográfica dos centros produtores de conteúdo midiático, uma vez que a indústria da TV também era parte desse plano de desenvolvimento econômico (JAMBEIRO, 2002). Além disso, o histórico das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo em relação ao rádio favoreciam a manutenção da lógica da centralização da produção. Nas duas grandes capitais estavam concentrados, ainda, o poder político e os recursos publicitários sobre os quais o sistema de radiodifusão havia fincado suas bases. Havia, portanto, uma espécie de ciclo vicioso herdado do rádio que condicionava o desenvolvimento da TV à sua localização nos dois maiores centros econômicos do País. As consequências disso podem ser observadas até hoje (seção 10.2).

Conforme já ressaltado, o CBT foi sancionado ainda durante o governo de Goulart, quando o Brasil vivenciava um regime democrático. Entretanto, é no contexto autoritário que ele sofre uma importante complementação, operada pelo Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Essa instituição formal promoveu uma série de modificações nos critérios de concessão e cassação de licenças bem como a emergência de práticas informais que evidenciaram o reforço do controle político do Estado sobre o comportamento das empresas (BRASIL, 1967). No cerce dessa motivação está um conflito envolvendo governo militar, empresariado já consolidado no setor e grupos empresariais emergentes. Desse cenário de disputa, emergiram normas regulatórias que acabaram por moldar significativamente a estrutura do mercado de TV aberta no Brasil.

O episódio narrado a seguir demonstra a interferência deliberada e seletiva do governo na aplicabilidade dos institutos relativos à radiodifusão de sons e imagens no País. Os personagens são o empresário Assis Chateaubriand, o presidente Castello Branco e o

empresário Roberto Marinho. Embora tivesse colocado seu conglomerado de mídia a serviço do golpe de 1964, Chateaubriand passou a criticar as diretrizes econômicas do governo do presidente Castello Branco, sobretudo seu ministro do Planejamento Roberto Campos (CARNEIRO, 1999 *apud* CHAGAS, 2012). Por trás desse comportamento, porém, estaria o incômodo do dono dos Diários Associados em relação ao acordo de cooperação firmado entre a TV Globo e o grupo Time-Life. A parceria permitiu a entrada de capital estrangeiro no setor e, assim, desrespeitou a Constituição e o CBT.

No início da década de 1960, a TV Globo assinou dois contratos com o grupo empresarial norte-americano Time-Life⁴⁴: um referente à participação de 45% nos lucros da empresa brasileira e o outro relativo a suporte técnico (HERZ, 1987; PIERANTI, 2007; MATTOS, 2010). Entretanto, além de infringir dispositivos constitucionais e o CBT, a parceria teria sido firmada sem o conhecimento das autoridades nacionais. Em 1965, o Contel foi informado sobre a irregularidade, o que deu origem à instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados no ano seguinte. O relator, deputado Djalma Marinho, considerou ilegais os contratos e sugeriu a punição da TV Globo por parte do Poder Executivo. Finalmente, os contratos foram rescindidos.

À época da rescisão, porém, a programação da TV já estava no ar, assentada em aparelhagem de ponta, o que diferenciava sobremaneira a empresa das demais concorrentes. Há evidências suficientes, segundo Bolaño (2013), para inferir a complacência por parte do governo militar ao não seguir recomendação da CPI de revogar a concessão da emissora: *“el gobierno no tenía interés en aplicarle el mismo tratamiento que le aplicaba a su competidora [TV Excelsior], muy por el contrario”* (BOLAÑO, 2013, p. 91). Essa parceria com a empresa estadunidense foi condição fundamental para tornar a Globo líder de audiência.

Conforme destaca o Bolaño (2013), o suporte oferecido pela Time-Life permitiu à emissora brasileira a adoção de um avançado modelo técnico e comercial altamente competitivo, nos moldes daquele praticado no mercado dos EUA. Isso acabou por se refletir num padrão de qualidade cujo principal fruto é colhido até o presente momento. Os altos índices de audiência comparativamente às suas empresas concorrentes estariam associados ao

⁴⁴ Para detalhes sobre o acordo Globo/Time-Life, cf. Bolaño (2013).

modelo técnico e estético adotado pela Globo já a partir do direcionamento da Time-Life (seção 10.2).

Coincidência ou não, o fato é que o Decreto-lei nº 236, em seu Art. 7º, passou a prever a possibilidade de manutenção de contrato entre empresas de radiodifusão brasileiras e empresas ou organizações estrangeiras desde que estritamente voltado à assistência técnica. Em seus Art. 8º e Art. 9º, o dispositivo estabeleceu, oficialmente, a seletividade quanto à avaliação de contratos dessa natureza, cuja aprovação deveria ficar sob responsabilidade do Contel. O resultado dessa análise, no entanto, dependia do alinhamento do grupo solicitante. De acordo com João Calmon, presidente da Abert à época, o contrato Time-Life tornou a TV Globo a emissora mais rica do Brasil, o que leva Mattos (2010, p. 122) a afirmar: “Sem dúvidas, o governo foi a mais importante força motriz por trás do desenvolvimento da indústria televisiva brasileira, especialmente da TV Globo (criada depois do golpe de 64)”.

A preocupação em enfraquecer a pressão dos Diários Associados e em se precaver contra o surgimento de outro grupo crítico ao governo tão poderoso quanto aquele comandado por Assis Chateaubriand teria influenciado, ainda, a redação do Art. 12º do Decreto-lei nº 236. O texto prevê o limite máximo de cinco concessões ou permissões em todo o território nacional por entidade executora de serviço de radiodifusão. Do ponto de vista formal, a norma pode ser interpretada como um incentivo à estruturação de um mercado mais diversificado em termos de número de empresas concorrentes. Uma maior competitividade enfraqueceria – como enfraqueceu – o grupo de Chateaubriand, ao mesmo tempo em que propunha uma nova configuração de mercado, capaz de permitir a ascensão de grupos alinhados ao governo.

Essa hipótese ganha força a partir da interpretação do § 2º do mesmo artigo, em que se lê: “Não serão computadas para os feitos do presente artigo, as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras” (BRASIL, 1967, n.p). O texto demonstra que o argumento da diversidade em termos de mercado usado para justificar o Art. 12 seria somente um artifício formal, presente, por exemplo, no discurso de Euclides Quandt de Oliveira (CHAGAS, 2012), ex-ministro das Comunicações durante o regime militar. O que o texto explicita é a previsão legal para a formação de redes nacionais de TV, cada uma delas formada, no máximo, por um conjunto de cinco emissoras geradoras vinculadas a um grupo empresarial.

A regulação por meio do Decreto-lei nº 236 permitiu, assim, a estruturação de um mercado baseado em cabeças de rede em torno das quais logo passaram a gravitar centenas de estações repetidoras e retransmissoras. Ao restringir o número máximo de cinco concessões por cada entidade, mais do que diversificar o cenário o governo acabou por otimizar o controle sobre o comportamento dessas empresas. Bastaria exercer vigilância sobre poucos grupos para expandir sua ideologia a todo o território nacional por meio das estações capilarizadas. “O controle psicossocial da população foi alcançado através do uso massivo dos mídia, particularmente a televisão, uma extensa rede de serviços de inteligência, censura ampla, redução dos direitos civis e controle das organizações políticas e sindicais” (JAMBEIRO, 2002, p. 79).

Nesse contexto, a TV representava ferramenta indispensável ao exercício do controle da população por parte do regime autoritário. Para se tornar concessionário de uma emissora de televisão, o empresário precisaria preencher os requisitos formais previstos no CBT e dispor de grande capacidade de investimento. Mais do que isso, era preciso, ainda, atender aos requisitos informais, dentre os quais estava possuir “(...) afinidade com o governo, visto que as concessões dependiam única e exclusivamente da anuência do Poder Executivo” (PIERANTI, 2007, p. 67).

Caso contrário, a legislação era aplicada de modo seletivo, conforme destaca Chagas (2012) ao apontar o tratamento diferenciado dado à TV Globo se comparado àquele dispensado aos Associados. Ambos os grupos possuíam mais emissoras do que o previsto em lei, entretanto apenas o grupo de Assis Chateaubriand sofreu penalidades: em 16 de julho de 1980, o então presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) extinguiu sete de nove canais de televisão ligado aos Associados, dentre os quais a TV Tupi de São Paulo e a TV Tupi do Rio de Janeiro.

Outro exemplo da lógica seletiva anterior a esse diz respeito à TV Excelsior (BOLAÑO, 2013). Em 1964, a emissora iniciou um processo de decadência que culminou com seu fechamento, em 1970, creditado à divergência explícita entre a emissora da família Wallace Simonsen e os ideais do regime militar. À época, ela apresentava a programação de maior audiência da televisão brasileira, pioneira na telenovela diária e inovadora no telejornalismo – modelo imitado por aquela que viria a lhe suceder na preferência dos telespectadores, a TV Globo (SIMÕES; COSTA; KEHL, 1986). Por questões políticas, entretanto, a TV Excelsior

foi perseguida e, posteriormente, fechada pelos militares (OLIVEIRA, 2002). O governo argumentou problemas de ordem financeira para justificar a não renovação da concessão.

A falência de emissoras durante o regime militar abriu espaço no espectro eletromagnético para novos grupos. Isso significava espaço de barganha governamental, em que as concessões eram as moedas de troca, juntamente com regulação favorável ao setor. O Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, ilustra essa relação (JAMBEIRO, 2002). O texto prevê isenção de taxas de importação de equipamentos e peças para uma série de setores da economia, dentre os quais estava o setor de televisão. O surgimento do videoteipe e a possibilidade de importá-lo a baixo custo está associado ao desenvolvimento das redes de TV no Brasil. Não se pode falar sobre mercado nacional de televisão sem apontar para o advento dessa tecnologia (BOLAÑO, 2013). À época, os empresários das redes de TV também foram beneficiados por subsídios a transmissões de ondas curtas⁴⁵ e congelamento de tarifas até 1975. “Por isso, de 1969 a 1979, enquanto a inflação brasileira chegou a 1.233%, a tarifa básica das redes de TV, para uso das ondas curtas, aumentou apenas 124%” (JAMBEIRO, 2002, p. 80). Na prática, o incentivo fiscal à exploração das ondas curtas teria beneficiado, sobretudo, as redes de TV, uma vez que “permitiram o conceito de rede nacional e a venda de anúncios publicitários em nível nacional” (MAC ANANY *apud* JAMBEIRO, 2002, p. 81).

Merece destaque, ainda, a criação da Rede Nacional de Microondas da Embratel e do sistema de transmissão via satélite, em 1968. Essa infraestrutura implementada pelo Estado se mostrou indispensável para a formação de sistemas de redes de TV e, com isso, propiciou o surgimento de um mercado nacional do setor (BOLAÑO, 2013). Some-se a esse contexto os incentivos governamentais, sob forma de crédito, oferecidos à população para compra de aparelhos de TV. Entre 1960 e 1980, houve um crescimento de 1.272% no número de residências equipadas com receptores de TV – em 1980, 55% dos domicílios brasileiros possuíam o aparelho. Nas áreas urbanas, a TV estava presente em 73,1% das residências (MATTOS, 2010). As normas evidenciam a ação daquilo que a literatura classifica como coalização efetiva. Tratam-se de episódios em que, por meio de pressão sobre o agente regulador (neste caso, o governo), grupos obtêm ajustes fiscais e subsídios diretos que os beneficiam (seção 5.3).

⁴⁵ Tecnicamente, a expressão “ondas curtas” é definida pela Anatel como “a modalidade de serviço de radiodifusão que opera nas faixas de 5.950 kHz a 6.200 kHz, 9.500 kHz a 9.775 kHz, 11.700 kHz a 11.975 kHz, 15.100 kHz a 15.450 kHz, 17.700 kHz a 17.900 kHz, 21.450 kHz a 21.750 kHz e 25.600 kHz a 26.100 kHz, com modulação em amplitude”.

Nesse contexto, os militares encontraram na TV Globo uma grande parceira: “A emissora logo passaria a ter afiliadas em outros estados do país, formando uma rede com o aumento de concessões a empresas de radiodifusão outorgadas pelo governo federal” (PIERANTI, 2007, p. 69). No dia 1º de setembro de 1969, foi ao ar, pela primeira vez, o Jornal Nacional, transmitido simultaneamente no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Belo Horizonte. Com isso, a emissora inaugura a Rede Globo de Televisão (BOLAÑO, 2013). Em 1973, eram seis emissoras, entre geradoras e afiliadas; no ano seguinte, eram 13; em 1982, 47 – o suficiente para abranger 3.505 municípios do País, dos 4.063 existentes naquele momento. No início da década de 1980, a programação da Rede Globo abrangia 86,26% do território nacional (LIMA, 2005).

Mesmo assim, o cenário regulatório ainda não era considerado ideal por Roberto Marinho, cuja busca insaciável por regulação favorável parecia incomodar o regime. Um dos seus alvos de crítica era o limite legal de cinco concessões por organização empresarial. Em documento confidencial do Ministério das Comunicações, com data de 24 de abril de 1974, resgatado por Chagas (2012, p. 86) a partir de arquivo pessoal do ex-ministro Euclides Quandt de Oliveira, lê-se: “Roberto Marinho (...) parece pretender que a política que está sendo seguida seja mais adaptada aos interesses da Rede Globo (...)”. O risco do estabelecimento de um monopólio era iminente, o que inquietava certos setores das Forças Armadas que temiam se tornar reféns da emissora (JAMBEIRO, 2002).

Logo o governo tratou de incentivar o surgimento de outras redes nacionais de TV, como forma de estimular um grau maior de competitividade de mercado (LIMA, 1988 *apud* JAMBEIRO, 2002). A prática era a mesma já adotada quando da tentativa de enfraquecer os Associados. Essa intenção está explicitada no documento “Diretrizes da Comunicação”, em que o presidente Figueiredo reconhece a importância da parceria entre a iniciativa privada e o Estado no que diz respeito à consolidação desse modelo de exploração dos serviços de radiodifusão, possível apenas em virtude do investimento em infraestrutura realizado durante o regime militar (HERZ, 1987).

O estímulo a um cenário menos desigual em termos de mercado possuía o potencial de enfraquecer a TV Globo e, ao mesmo tempo, aumentar o poder de barganha do governo. Abriu-se, assim, uma janela de oportunidade para o comportamento estratégico de três

personagens que se tornariam relevantes no cenário nacional. João Jorge Saad, então dono da Rádio Bandeirantes, tornou-se concessionário da TV Bandeirantes. Silvio Santos criou a TVS e adquiriu o espólio da Rede Tupi, a partir do qual estruturou o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), com cinco emissoras próprias e 17 afiliadas. O grupo passou a possuir duas emissoras próprias em São Paulo e duas no Rio de Janeiro, numa clara ofensa à legislação, a qual contou com o aval do próprio ministro das Comunicações à época, Haroldo de Matos – o critério, mais uma vez, foi político (BOLAÑO, 2013). O espólio dos Associados também favoreceu Adolfo Bloch, então dono de uma editora de revista, que fundou a Rede Manchete, com cinco canais próprios e quatro estações afiliadas. Como era de se esperar, “nenhum dos três empresários era tido como crítico contumaz dos governos militares” (PIERANTI, 2007, p. 69). Ao analisar esse cenário, Herz é afirma: “A formação dessas novas redes serve para aquinhoar com mais vantagens os principais grupos econômicos de comunicação do Brasil” (1987, p. 224).

Como grupo de pressão, empresários buscavam regulação favorável ou, ao menos, a interrupção de qualquer atualização de normas para o setor capaz de colocar em risco interesses já consolidados. Assim como o estabelecimento de dispositivos reguladores benéficos, a omissão do sistema normatizador com conseqüente benefícios para determinados grupos de pressão também pode ser interpretada como resultado de uma intervenção calculada de uma coalizão de grupos de interesses (seção 5.3).

Ao mesmo tempo, pode-se interpretar esse quadro como reflexo de uma baixa capacidade do Estado agir diante da pressão de certos grupos. Quanto menor a capacidade do Estado, menor também sua influência para mudar o estado atual de coisas (seção 8.3). Um bom exemplo desse tipo de comportamento diz respeito não apenas a não aplicação de previsões legais, mas também a tentativas frustradas de atualização do CBT.

Os avanços tecnológicos e a modernização do capital sugeriam reformulações no arcabouço legal da radiodifusão brasileira. No fim da década de 1970 e início da década de 1980, vivia-se a inserção de novas tecnologias de transmissão de som e imagem. Era a época das tentativas de implantação, por exemplo, de serviços via satélite, de teletexto, videotexto, cabodifusão, TV por assinatura. Nesse contexto, o primeiro ministro das Comunicações⁴⁶,

⁴⁶ O Ministério das Comunicações foi criado via o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Carlos Furtado de Simas (março de 1967 a outubro de 1969), nomeou um grupo de trabalho (GT) para tratar da revisão da legislação do setor. O objetivo era elaborar o que seria um anteprojeto para um novo CBT. Esse trabalho teve continuidade nas gestões de Higyno Caetano Corsetti (outubro de 1969 a março de 1974) e de Euclides Quandt de Oliveira (março de 1974 a março de 1979). Ao longo desse período, foram elaboradas pelo menos dez versões. As discussões sobre propostas de mudanças se restringiram ao diálogo entre integrantes do Ministério das Comunicações (Minicom) e da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

Em 1975, o anteprojeto elaborado pelo GT foi concluído e encaminhado à Presidência da República. Quatro anos depois, ainda sem qualquer definição por parte do Poder Executivo, sua 11ª versão vazou. Isso forçou, pela primeira vez, um debate público sobre a questão. O conteúdo, porém, refletia interesses daqueles envolvidos com o processo de revisão legal: “Analisado como um todo, o anteprojeto do Código estimula a concentração da propriedade, do capital e da tecnologia. (...) O anteprojeto do Código exprime os interesses das grandes empresas e muito especialmente da Rede Globo” (HERZ, 1987, p. 223).

As discussões continuaram, entretanto um novo Código Brasileiro de Telecomunicações não saiu do papel. Aqui vale o seguinte parêntese: uma evidência clara de inércia legal pode ser ilustrada pela Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997. A chamada Lei Geral das Telecomunicações (LGT) dispunha exclusivamente sobre serviços de telecomunicações. Estavam excluídos aqueles referentes à radiodifusão, formalmente distanciada do debate sobre telecomunicações, mesmo em tempo de convergência midiática. Assim, os interesses daqueles beneficiados pelo quadro regulatório foram preservados. Fecha parênteses. Diante da possibilidade de ampliação do debate público em torno do tema, empresários do setor pressionaram o Minicom pela manutenção das regras em vigor. Assim, não se corria risco de mudanças desfavoráveis. A aplicação do arcabouço regulatório já havia se mostrado flexível e seletiva o suficiente para se adaptar aos interesses do empresariado. O momento não seria conveniente para se discutir modificações na legislação do setor de radiodifusão: “A velha legislação parecia ser mantida para garantir que os novos privilégios continuem atendendo aos interesses dos ‘velhos’ beneficiários” (HERZ, 1987, p. 225).

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, portanto, o sistema de redes nacionais de TV se estruturou e se consolidou como principal modelo de mercado do País. Desse contexto,

emergiu a figura da emissora afiliada (seção 10.2). “Todas as emissoras comerciais brasileiras são afiliadas – diretamente ou através de uma cadeia regional – a uma rede nacional de TV” (JAMBEIRO, 2002, p. 109). O plano de desenvolvimento elaborado pelos militares deu origem a uma moderna infraestrutura capaz de proporcionar não só a solidez da radiodifusão nas grandes cidades, como capilaridade no interior do País.

11.4 Redemocratização

Com o início do período de redemocratização, coube a grupos de empresários e a elites políticas regionais herdar os benefícios dessa estrutura, numa relação de patronagem: “Enxurradas de concessões se tornaram constantes, firmando-se inequivocamente como política de Estado” (PIERANTI, 2007, p. 73). Entre 1985 e 1988, o presidente da República José Sarney (1985-1990) outorgou 1.028 concessões, 30,9% de todas as 3.330 outorgadas no País até o início do governo Fernando Collor (PIERANTI, 2006a, p. 107).

A outorga de concessão para exploração de serviços de radiodifusão se institucionalizou informalmente como moeda de barganha, fortaleceu o clientelismo com distribuição de outorgas a grupos empresariais familiares e a elites políticas regionais. Reside aí a origem do chamado “coronelismo eletrônico” (SANTOS, 2006; SANTOS; SILVEIRA, 2007; SANTOS; CAPPARELLI, 2005). Foi, fundamentalmente, esses grupos quem herdaram a infraestrutura de comunicação construída pelos militares. Em troca, ministros das Comunicações e presidentes da República conquistaram votos no parlamento para aprovação de projetos de seu interesse e/ou apoio eleitoral em suas bases.

Durante esse período, o Brasil vivenciava uma Assembleia Constituinte, cuja pauta incluía definição sobre sistemas de governo e tempo de mandato para presidente da República. Foram beneficiados direta ou indiretamente com concessões 91 deputados constituintes, quantidade que representava 16,3% dos que participaram da Assembleia. Desses, 84 (92,3%) votaram a favor do presidencialismo como sistema de governo e 82 (90,1%) a favor do mandato de cinco anos para presidente da República. Outro dado relevante: dos 129 deputados federais proprietários de emissoras entre 1987 e 1990, 52% conseguiram se reeleger (PIERANTI, 2007). À época, também foram beneficiados com concessões o secretário-geral do Minicom Rômulo Furtado, o ministro das Comunicações,

Antônio Carlos Magalhães, e o próprio presidente da República de então, José Sarney (MOTTER, 1994 *apud* PIERANTI, 2007).

Embora omissa em certos aspectos, a nova ordem jurídica instituída no País a partir da Constituição Federal de 1988 representou um avanço significativo no que diz respeito à política de comunicação no País (PIERANTI, 2007; PINTO, 1992; MATTOS, 2010). A começar pelo fato de apresentar – pela primeira vez na história das constituições brasileiras – um capítulo especificamente dedicado à comunicação social, o Capítulo V (BRASIL, 1988). Entretanto, seus artigos ainda carecem de regulamentação, conforme destacado adiante (seção 11.6). Outro avanço normativo diz respeito à descentralização de poder decisório quanto à outorga ou renovação de concessão. Antes prerrogativa exclusiva do Executivo, ele passou a ser compartilhado com o Legislativo. A palavra final passou a ser do Congresso Nacional, sendo necessário o quórum mínimo de dois quintos dos parlamentares em caso de não aprovação ou renovação da outorga. Outro ponto de destaque: antes da Constituição de 1988, o cancelamento da concessão ou permissão era atribuição exclusiva do Executivo. Depois da nova Carta, a regra mudou e o cancelamento da outorga passou a depender de decisão judicial.

Diante das regras de descentralização de poder, seria possível supor o fim da barganha política envolvendo a concessão descabida de canais de televisão. Em trabalho do início dos anos 1990, Pinto (1992, p. 81) chegou a prever o fim dessa prática “(...) do Poder Executivo que premiava seus correligionários com outorgas, visando única e exclusivamente ao interesse político (...)”. Todavia, a regra, por si só, não foi capaz de modificar um hábito histórico de uso de concessões como moeda política, uma instituição informal já consolidada no cenário da radiodifusão brasileira. A prática se tornou ainda mais evidente quando da discussão e debate de temas considerados fundamentais ao governo. Trocou-se concessões por apoio e voto favorável à pauta governamental.

Episódios dessa natureza se repetiram ao longo da história recente, independentemente do ocupante do Poder Executivo. Quando das negociações para aprovação da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, a chamada emenda da reeleição, durante gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo teria se aproveitado do Decreto nº 81.600, de 1978, para distribuir retransmissoras de televisão, as chamadas RTVs, sem consulta ao Congresso Nacional (COSTA; BRENER, 1997 *apud* PIERANTI, 2006b;

SOARES, 2006). Foram distribuídas 1.848 retransmissoras de televisão a empresas, entidades ligadas a igrejas, fundações educativas ou entidades controladas por 87 políticos. Desse total, 19 deputados e seis senadores votaram a favor da reeleição. Foram beneficiados, ainda, dois governadores, 11 deputados estaduais, sete prefeitos, oito ex-deputados federais, três ex-governadores, oito ex-prefeitos e mais outros 23 políticos. Esses dados foram levantados por Costa e Brener, citado por Pieranti (2006b).

Lima (2004) conta, ainda, que em 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Decreto n.º 3.451, de 9 de maio. Por meio dele, o governo atribuiu para si o poder de analisar e distribuir geradoras de televisão e rádios educativas, transformando retransmissoras educativas em concessionárias de televisão. “É mais importante: as permissões para os canais educativos não preveem licitação” (*ibidem*, p. 109). A prática se perpetuou e chegou ao governo seguinte. A gestão Luiz Inácio Lula da Silva, até 2006, havia aprovado a criação de 110 emissoras, um terço destinado a grupos políticos ou religiosos (LIEDTKE, 2007).

Dados precisos ou atualizados referentes ao número de políticos presentes no setor de comunicações no Brasil são artigo raro. Em levantamento divulgado em 1990 e 1995, é possível verificar que 31,12% das emissoras de rádio e de televisão do País são controladas por políticos; na Bahia, esse percentual chega a 50%; em Pernambuco, a 44%; em Minas, a 33%; e em São Paulo, a 20% (LIMA, 2004). O número relativo de parlamentares proprietários de empresa de comunicação que se elegem para o Congresso Nacional desde a Constituinte gira em torno de 23% (*ibidem*).

Outro dado relevante a respeito dessa relação entre políticos e empresas de comunicação: nas eleições gerais de 1998, os candidatos à frente nas pesquisas para governador e senador em pelo menos 13 Estados eram vinculados à área de mídia – 11 deles nas regiões Norte e Nordeste (FERNANDES, 1998 *apud* LIMA, 2004). Esses dados permitem afirmar que a descentralização de poder decisório para concessão de canais de televisão não se refletiu, na prática, em avanço institucional. Ao atribuir ao Congresso competência para tratar do tema, a regra acabou por propiciar formalmente aos parlamentares espaço para barganhar interesses diretos no campo da radiodifusão e ainda legislar – ou não legislar, se for o caso – em causa própria.

O regulador e o beneficiário da regulação se tornaram, gradativamente, o mesmo ator. Estrategicamente, parlamentares concessionários – ou com expectativa de virem a se tornar concessionários – passaram a ocupar assentos nas Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados e na Comissão de Educação de Educação do Senado Federal. Não por acaso, tratam-se de “instâncias decisivas não só na tramitação de processos de renovação e de homologação das novas concessões, mas também na aprovação de qualquer legislação relativa à radiodifusão” (LIMA, 2006, p. 120).

A simbiose explícita, ao mesmo tempo, uma ilegalidade e um desvio ético, conforme destaca Lima (2006; 2012). A ilegalidade: em seu Art. 54º, a Constituição de 1988 proíbe que deputados e senadores mantenham contrato – ou exerçam função, cargo ou emprego remunerado – com empresa concessionária de serviço público. Isso também já estava previsto no CBT, em seu Art. 38º. O desvio ético: o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu Art. 180º, § 6º, estabelece que o deputado deve se declarar impedido se o assunto em pauta seja de interesse individual. É razoável supor que a previsão ética não tende a ser seguida pelos parlamentares auto-interessados. No caso da radiodifusão, essa suposição é confirmada pelos fatos.

Parte-se do pressuposto de que deputados e senadores concessionários se tratam de atores dotados de racionalidade estratégica imersos num contexto historicamente favorável à ação instrumental (seção 3.1). Ao mesmo tempo, a previsão legal se mostra frágil diante da baixa capacidade do Estado fazer valer o que determina a Constituição e o CBT e, com isso, promover modificações no *status quo* (seção 8.3). O desenho institucional de compartilhamento decisório entre Executivo e Legislativo havia gerado, assim, uma consequência, aparentemente, não intencional: mais do que nunca, os interesses dos atuais competidores estavam institucionalmente protegidos.

O modelo de outorga vigente a partir de 1988 representou barreiras ainda maiores à entrada de novos atores no cenário de radiodifusão que não fossem políticos ou já ligados a empresários do setor. Dentre os novos atores excluídos do cenário da radiodifusão brasileira não estavam somente empresários emergentes capazes de tornar o mercado mais competitivo e, assim, colocar em risco interesses já consolidados. Estavam, sobretudo, entidades surgidas a partir do início do processo de redemocratização do País e defensoras do que se

convencionou chamar “democratização da comunicação”⁴⁷, ideia assentada, essencialmente, sobre os princípios da participação, da pluralidade e da diversidade cultural⁴⁸.

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) é o exemplo mais ilustrativo dos frutos do debate em torno do Capítulo V da Constituição de 1988. Sua origem está atrelada à atuação da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas da Comunicação, cuja atuação se deu entre os anos de 1984 e 1986. Em 1987, ela se reestruturou como Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação (DUAS DÉCADAS de..., 2011). Essas são as raízes do FNDC, criado em 1991 como um movimento social e transformado oficialmente em entidade em 1995:

Depois de perder a batalha da luta pela democratização da comunicação durante a Constituinte, quando o empresariado praticamente escreveu o Capítulo V da Constituição Federal, entidades de classe que formavam a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação decidiram que era preciso manter um esforço permanente de mobilização e ação na busca de políticas públicas que democratizassem de fato a área das comunicações⁴⁹.

Fazem parte do Fórum as seguintes entidades vinculadas à área de televisão: Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão (Fitert), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Fórum Nacional de Professores de Jornalismo (FNPJ), Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), Sindicato Interestadual dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica e do Audiovisual (STIC), Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo (Sindcine) e União Cristã Brasileira de Comunicação Social (UCBC). Atualmente, o FNDC reúne 28 entidades em 13 comitês regionais.

⁴⁷ Sobre o debate em torno do uso dessa expressão, cf. Domingues-da-Silva e Barros (2014).

⁴⁸ Esses princípios estão presentes no documento “O que o governo despreza no debate sobre a TV Digital: elementos para a recuperação do interesse público no projeto estratégico da digitalização das comunicações no Brasil”.

⁴⁹ Disponível no site do FNDC: http://www.fndc.org.br/internas.php?p=internas&lay_key=5&cont_key=10. Acesso em 18 de outubro de 2009.

O Coletivo Brasileiro de Comunicação Social Intervozes, também integrante do FNDC e criado em 2002, apresenta perfil semelhante. Trata-se de uma entidade que reúne ativistas, jornalistas, pesquisadores e estudantes da área de comunicação que se propõem a reivindicar a democratização do direito à comunicação. Em 2003, tornou-se uma associação civil sem fins lucrativos, com representantes em 15 estados e no Distrito Federal. Mais recentemente, envolveu-se de maneira ativa nas discussões públicas sobre a TV digital no país⁵⁰, porém sem sucesso em termos de desenho institucional legal. Assim como no caso da redação do Capítulo V, o processo de digitalização da televisão brasileira representou mais um momento de obtenção de regulação por parte de empresários do setor. A pressão exercida pela Abert/SET sobre o governo se mostrou extremamente eficiente, conforme destacado na seção seguinte.

11.5 Contingências

A primeira providência para digitalizar a televisão no Brasil foi tomada no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), em junho de 1991, quando o Minicom instituiu a Comissão Assessora para Assuntos de Televisão (COM-TV). Seu objetivo principal era estudar o desenvolvimento do que chamou de TV de Alta Definição em alguns países do mundo e em discussão no âmbito da União Internacional de Telecomunicações (UIT). Dentre os sistemas a serem analisados, estavam o dos EUA, Japão e Europa.

A digitalização da TV no Brasil representava a principal esperança de empresários do setor para superar uma intensa crise financeira entre o fim dos anos 1980 e o início dos anos 1990. Tal circunstância fez a Abert ganhar um aliado de peso: a Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações (SET), fundada em 25 de março de 1988. A Abert e a SET passaram a atuar de forma coordenada, já que o tema central da comissão interessava diretamente a empresários do setor de radiodifusão que, no início dos anos 1990, vivia um momento de crise financeira. O cenário economicamente desfavorável pode ser creditado a quatro fatores: o endividamento em dólar; a dificuldade de atração de capital externo a custo reduzido; a concentração da receita publicitária, já que a Rede Globo atraía 75% dos anúncios em televisão; e a multiplicação de frentes de investimento no setor de Comunicações, como acesso à internet banda larga (FREITAS, 2004).

⁵⁰ A respeito da participação do FNDC e do Coletivo Intervozes no debate sobre TV digital no Brasil, cf. Domingues-da-Silva (2011).

A pressão pela digitalização da televisão no Brasil se originou, exclusivamente, nas redes de TV (DANTAS, 2009a). Entretanto, a chegada de Lula ao Palácio do Planalto alimentou a expectativa do Intervozes e do FNDC verem seus interesses atendidos em termos de diversidade e pluralidade de mídia. Mudanças relativas ao desenho institucional quanto à implementação da digitalização sugeriam isso. Entre 1997 e 2002, por exemplo, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi responsável pelo estudo, planejamento e desenvolvimento da digitalização da televisão brasileira. Em 2003, porém, essa prerrogativa foi transferida para o Ministério das Comunicações, que passou a concentrar os procedimentos relativos ao tema.

Ressalte-se que a Anatel vinha sendo acusada, à época, de ter sido cooptada pelo mercado. A transferência de poder de uma agência reguladora independente para uma pasta governamental seria “o reconhecimento do caráter político de uma decisão dessa magnitude” (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 308-311). Naquele momento, o empresariado havia perdido espaço na arena decisória, tanto que, logo em seguida, chegou a reivindicar maior participação no processo (RADIODIFUSORES cobram..., 2003).

As contingência histórica, todavia, acabou por favorecer uma virada no jogo a favor de empresários da radiodifusão. Em 2005, veio à tona aquele que ficou marcado como o principal escândalo de corrupção do governo Lula, o chamado “mensalão”, origem da Ação Penal 470. Deputados teriam recebido dinheiro em troca de votos a favor de projetos de interesse do governo – um esquema que teria sido montado ainda durante o governo FHC, para aprovação da emenda da reeleição. Foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a “CPI do Mensalão”, cujos integrantes foram indicados pelo presidente do Congresso Nacional à época, o senador Renan Calheiros, também do PMDB. Os trabalhos foram encerrados em novembro de 2005, sem relatório conclusivo ou aprofundamento das investigações.

Os grandes veículos de comunicação cobriram intensamente o caso. A representação da crise ocorreu sob uma perspectiva predominantemente hostil, aos moldes daquilo que Thompson (2002) classifica como Escândalo Político Midiático (EPM), segundo interpretação de Lima (2006) e Silva (2008). A repercussão foi suficiente para fragilizar o governo Lula no

parlamento e forçar uma reforma ministerial que acabou por levar Hélio Costa (PMDB) ao Ministério das Comunicações:

Em tempos de escândalos políticos graves, com um governo fraco, totalmente à deriva, mais uma vez, o ministério das Comunicações está nas mãos da Rede Globo. (...) E não é mera coincidência que nesse exato momento o governo Lula, sob pressão de políticos e interesses poderosos, tenha escolhido o senador mineiro Hélio Costa para o ministro das Comunicações (BRASIL, 2005a, n.p.).

Costa tomou posse no dia 08 de julho de 2005, estigmatizado por sua relação histórica com a Rede Globo. Além da trajetória como funcionário, notabilizou-se como defensor dos interesses de radiodifusores no Congresso Nacional. Quando a Comissão de Educação do Senado discutiu a concessão de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a emissoras em dificuldade financeira, por exemplo, Costa se posicionou a favor de empresas do setor – a Globo era uma das que mais necessitavam desse suporte (COLETIVO INTERVOZES, 2005). Além disso, defendeu a permissão de até 30% de capital estrangeiro na radiodifusão nacional, outro ponto reivindicado por emissoras em crise.

No caso da TV digital, Costa estava, mais uma vez, diante de uma escolha que poderia interferir na saúde financeira de empresas concessionárias de serviços radiofônicos. Agora, porém, ele era o ministro, ou seja, detinha maior poder de decisão se comparado aos episódios anteriores. À frente da pasta, foi frequentemente relacionado ao grupo de pressão formado por emissoras de televisão: “O *lobby* em torno do padrão japonês mostrou-se muito mais forte, sobretudo a partir do momento em que Hélio Costa assumiu o ministério, com a vontade explícita de favorecer a proposta dos radiodifusores” (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 307).

O episódio “mensalão” se mostrou, portanto, necessário para o desfecho do processo de tomada de decisão envolvendo a TV digital no Brasil na forma como ele se deu. Estudos encomendados pelo próprio governo federal elaborados pela Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) desaconselhavam a escolha por um modelo tecnológico com características próprias daquele defendido pela Abert e pela SET (MARTINS, *et al.*, 2006). Mesmo assim, o governo atendeu à demanda dessas entidades, em

uma escolha que poderia ser classificada como subótima (seção 2.2), se confrontada com aquilo que recomendavam os estudos da CPqD.

Depois de um longo processo de barganha, o presidente Lula assinou o Decreto nº 5.820/2006, de 29 de junho de 2006, o qual dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD) (BRASIL, 2005). O instituto estabeleceu as diretrizes para a transição digital do serviço de radiodifusão a serem adotadas pelas empresas concessionárias e autorizadas, na forma por elas reivindicada (DOMINGUES-DA-SILVA, 2011). A análise do decreto expõe quais atores tiveram seus interesses atendidos e, em contrapartida, aqueles cujas demandas foram preteridas. Com a medida, o governo demonstrava ter feito opção pela cooperação com o empresariado da radiodifusão representado pela Abert/SET. Manteve-se, portanto, a continuidade do estado atual de coisas. O desfecho demonstrou, novamente, o poder de pressão exercido por esse grupo no sentido de obter regulação (seção 5.3).

O Artigo 5º, por exemplo, determina o padrão japonês (ISDB-T) como base tecnológica a ser adotada, com a incorporação de inovações nacionais, de modo a dar origem ao modelo nipo-brasileiro. Os integrantes da Abert/SET haviam declarado apoio unânime à essa adoção (BOLAÑO; BRITTOS, 2007). O modelo europeu (DVB), por sua vez, rivalizava diretamente com a tecnologia japonesa, sobretudo em função do incentivo à multiprogramação, o que, em tese, permitiria a entrada de novos atores no cenário. Não por acaso, o FNDC e o Coletivo Intervezes, os quais defendiam a adoção do modelo europeu, classificaram o Decreto nº 5.820/2006 como um “erro histórico” (SOARES, 2006). Suas demandas por maior participação, pluralidade e diversidade no sistema de radiodifusão nacional haviam sido negligenciadas.

O atendimento aos interesses da Abert/SET pode ser verificado, ainda, no Art. 7º. Ele determina a consignação de canal de radiofrequência com largura de banda de 6 MHz às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos. Esta norma preserva a largura de banda de 6 MHz de cada emissora já detentora de outorga, de modo a permitir o que, tecnicamente, chama-se de *simulcasting*, ou seja, a possibilidade de transmissão simultânea dos sinais analógicos e digitais. O Artigo 10º prevê um prazo de 10 anos, contados a partir da publicação do instituto, para transição do sistema analógico para o digital. O Coletivo Intervezes se manifestou contra

tal regra: “Apesar de necessário, ele [*simulcasting*] é vedado pela atual legislação, pois uma nova outorga deve ocorrer mediante processo licitatório e não pode ser simplesmente ‘dada’ para as atuais emissoras” (2006b, p.6). No entendimento do Intervezes, as emissoras estariam autorizadas, por meio de outorga, a transmitir apenas uma única programação.

Outra crítica tratou daquilo que foi classificado como latifúndio do espectro eletromagnético. Quando se trata de tecnologia analógica, um canal corresponde a um espaço espectral de 6 MHz, necessários à operacionalização da transmissão de áudio e vídeo. No entanto, a tecnologia digital proporcionava a possibilidade de transmissão de até oito canais simultaneamente pelos mesmos 6 MHz, em função da capacidade de compressão de sons e imagens em formato de dados. “Se no mundo digital é suficiente somente uma fração dos 6 MHz para que seja distribuído o mesmo sinal, o espaço espectral restante deve ser utilizado de acordo com o interesse público, e não para manter a concentração dos meios de comunicação” (COLETIVO INTERVOZES, 2006b, p. 7). Entretanto, os 6 MHz por concessão foram preservados.

A questão suscitou debates legais, uma vez que a outorga recebida pelas emissoras diria respeito à prestação de serviço e não a um espaço no espectro. Além disso, a medida proporcionou um processo de consignação de novos canais por 10 anos a empresas concessionárias sem participação do Congresso Nacional. Cabe lembrar que renovação automática por meio da implementação de dispositivo regulatório é algo recorrente na história da TV brasileira. Casos similares podem ser observados quando da entrada em vigor do CBT (Lei nº 4.117/1962) e da Lei nº 5.785/1972, conforme já apontado (seção 11.2). O Decreto nº 5.820/2006 apenas reforçou a prática com mais um episódio do gênero. Foi o que procuradores da República integrantes do Grupo de Trabalho de Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais chamaram de “renovação branca”. O Ministério Público Federal em Minas Gerais se manifestou contra o Decreto nº 5.820/2006 no dia 17 de agosto de 2006, por meio da Ação Civil Pública nº 2006.38.00.026780-0.

No dia 29 de agosto de 2006, a Justiça Federal se pronunciou sobre o conflito entre União Federal e MPF/MG. O juiz federal Lincoln Pinheiro Costa, da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, considerou-se impossibilitado de julgar o caso. Por se tratar de um pedido de anulação de Decreto presidencial, a competência – argumentou o

magistrado – seria exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF). Era necessária, por exemplo, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) para que a questão chegasse ao STF. Esse foi o caminho percorrido pelo Coletivo Intervezes, através de um partido ligado ao grupo, já que partidos políticos com representação no Congresso estão aptos a propor esse tipo de recurso jurídico. Por meio de uma ADI, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) reivindicou a anulação do Decreto nº 5.820/2006. Ressalte-se que a demanda contou com parecer favorável da Procuradoria Regional da República (PGR).

A ADI foi protocolada no STF no dia 21 de agosto de 2007. Seu julgamento estava previsto inicialmente para agosto de 2009. Porém, ela só entrou na pauta um ano depois, no dia 05 de agosto de 2010. Àquela altura, a TV digital já estava presente em 38 cidades do País, das quais 21 capitais (TV DIGITAL já..., 2010), segundo dados do próprio Ministério das Comunicações. Por 7 a 1, o pleno do Supremo decidiu pela constitucionalidade do decreto 5.820/2006. Apenas o ministro Marco Aurélio Mello divergiu dos demais integrantes da corte. Com a decisão, o STF ratificou mais um episódio de regulação favorável. A disputa legal consolidou o quadro em termos de grupos de pressão vencedores e perdedores. O Coletivo Intervezes e o FNDC saíram derrotados, enquanto a Abert e a SET foram vitoriosas, num cenário de continuidade, conforme abordado na próxima seção.

11.6 Continuidade

Historicamente, setores ligados a sociedade civil estiveram à margem do debate sobre radiodifusão no Brasil. Sua capacidade de influenciar processos legais e, assim, obter regulação favorável é tão reduzida que eles poderiam ser classificados como “não atores”: “Não conseguimos ainda, como sociedade democrática, estabelecer canais institucionais por meio dos quais o cidadão possa exercer o seu direito de participar na definição das políticas públicas” (LIMA, 2012, p. 174). Sem contrapeso à altura, o grupo de pressão formado por empresários reunidos, sobretudo, na Abert/SET tende a obter regulação sob medida aos seus interesses.

Entretanto, é perceptível um processo cumulativo de mobilização de entidades em torno de mudanças legais referentes à radiodifusão. O debate para a elaboração da Constituição de 1988 iniciou esse movimento, conforme já destacado (seção 11.4), do qual se originaram o FNDC e, posteriormente, o Coletivo Intervezes. Outro episódio relevante nesse trajeto foi a 1ª

Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), convocada por decreto presidencial e realizada em Brasília, em 2009. O encontro congregou 1.684 delegados, subdivididos em 15 grupos de trabalho, os quais se dedicaram a três eixos temáticos: produção de conteúdo, meios de distribuição e cidadania. O Coletivo Intervezes assim avaliou a importância da Confecom:

As etapas preparatórias e oficiais da Conferência, realizadas nas 27 unidades da federação, envolveram diretamente cerca de 30 mil pessoas dos mais diversos segmentos. Centrais sindicais, movimento de mulheres, movimento negro, redes de jovens, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, pesquisadores, movimento de lésbicas, gays, e transexuais, movimento estudantil e empresários debateram temas como o sistema público de comunicação, as concessões de rádio e TV, universalização da banda larga, o controle social, entre centenas de outros temas até então restritos aos espaços dos “entendidos” ou “diretamente interessados” no assunto. O lastro deixado pelo processo certamente inaugura um novo momento do movimento pela democratização da comunicação no país, que passa a contar, de forma bastante orgânica, com novos e importantes atores para a luta (COLETIVO INTERVOZES, 2010, n.p.).

O cenário expôs, mais uma vez, o conflito entre grupos de pressão em torno de recursos (capítulo 5), conforme quadro abaixo:

QUADRO 2: principais atores em disputa por recursos de radiodifusão de TV aberta no governo Lula.

Radiodifusores	Movimentos sociais
Abert	FNDC
Set	Coletivo Intervezes
Abra	

FONTE: elaboração própria

Enquanto o Coletivo Intervezes e o FNDC comemoravam a realização da Confecom, a Abert a criticava, considerando-a uma ameaça à liberdade de imprensa e à livre iniciativa (CAMARGO, 2009). Ao mesmo tempo, a Associação Brasileira de Radiodifusão (Abra), dissidência da Abert comandada pela TV Bandeirantes, visualizava a Confecom como uma oportunidade de ampliar seu espaço no cenário e, conseqüentemente, incrementar seu poder de barganha frente ao governo, diante de um possível enfraquecimento da Abert (ZAMBON; CARVALHO, 2010).

No dia 13 de agosto de 2009, a Abert anunciou seu afastamento da comissão organizadora do evento por meio de uma nota⁵¹, da qual foi extraído o trecho abaixo:

Por definição, as entidades empresariais têm como premissa a defesa dos preceitos constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de expressão, do direito à informação e da legalidade.

Observa-se, no entanto, que a perseverante adesão a estes princípios foi entendida por outros interlocutores da Comissão Organizadora como um obstáculo a confecção do regimento interno e do documento-base de convocação das conferências estaduais, que precedem a nacional.

Deste modo, como as entidades signatárias não têm interesse algum em impedir sua livre realização, decidiram se desligar da Comissão Organizadora Nacional, a partir desta data. Evidentemente isso não impede que os associados decidam, individualmente, qual será sua forma de participação – uma demonstração cabal de nosso ânimo agregador e construtivo em relação a este evento.

Além da Abert, assinam a nota a Associação Brasileira de Internet (ABRANET), a Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), a Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil (ADJORI BRASIL), a Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ). Essas mesmas entidades se retiraram da plenária em dezembro, em sinal de protesto, atitude criticada pelo então presidente Lula (DOMINGOS, 2009). Entretanto, a ausência de associações representantes do setor empresarial não impediu a aprovação de 672 propostas.

Votadas sem maior polêmica, praticamente todas alvo de consenso (DANTAS, 2009b), as propostas serviram de base para a formulação do documento “20 pontos para democratizar a comunicação no Brasil”⁵². Numa clara alusão à iniciativa argentina *21 puntos*, a lista foi classificada pela entidade como uma plataforma para o marco regulatório das comunicações, conforme definido no seminário “Marco Regulatório – Propostas para uma Comunicação Democrática”, realizado pelo FNDC em 20 e 21 de maio de 2011, no Rio de Janeiro. Foi a partir dessa sequência de episódios que emergiu um projeto de lei para a radiodifusão

⁵¹ A nota completa está disponível em: < <http://www.telesintese.com.br/confecom-a-integra-da-nota-dos-empresarios/>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

⁵² Os 20 pontos podem ser lidos na íntegra por meio deste endereço eletrônico: < <http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

brasileira denominado “Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica”,⁵³.

Para promovê-lo, o FNDC lançou a campanha “Para expressar a liberdade”, com padrões estéticos e narrativos nos moldes daquela levada à cabo pela AFSCA na Argentina, conforme figura abaixo:

FIGURA 7: peça de divulgação de campanha a favor do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica.



FONTE: campanha Para Expressar a Liberdade (www.paraexpressarliberdade.org).

A proposta de projeto propõe a regulamentação do Art. 5º e do Art. 21º da Constituição Federal, bem como daqueles referentes à comunicação social previstos no Capítulo V da Carta, a saber: Art. 220º, Art. 221º, Art. 222º e Art. 223º. Ao objeto desta pesquisa, interessam, particularmente, o que prevê a Constituição nos Art. 220º, § 5º⁵⁴; o Art. 221º, incisos II e III⁵⁵; e, por último, o Art. 223º⁵⁶, bem como o que propõe a respeito deles o projeto de lei. Antes, porém, cabe um parênteses a respeito da não regulamentação desses artigos, a partir da narrativa de um episódio que envolveu o jurista e professor Fábio Konder

⁵³ A íntegra do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica pode ser acessada por meio do seguinte endereço: http://www.paraexpressarliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip_versao_final.pdf. Acesso em: 27 nov. 2014.

⁵⁴ Art. 220º, § 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

⁵⁵ Art. 221º - A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: (...)
II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

⁵⁶ Art. 223º - Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

Comparato, a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (FITERT), a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e o STF.

No ano de 2010, Comparato e as citadas entidades ingressaram no STF com a Ação Direta por Omissão (ADO) nº 09 DF. Por meio desse instrumento jurídico, eles argumentavam omissão inconstitucional do Congresso Nacional por ainda não haver regulamentado artigos da Constituição relativos à comunicação. Dentre eles, estavam o Art. 220º, § 3º, II, o Art. 221º e o Art. 222º, § 3º, todos da Carta Magna, relativas à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão. O Congresso também foi acusado de omissão em relação à vedação de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social, prevista no Art. 220º, § 5º, também carente de regulamentação. A ADO requeria a devida legislação sobre o assunto, em regime de urgência. A ministra relatora Ellen Grace arquivou a ação, sob o argumento de que as partes não teriam legitimidade para representar pedido dessa natureza.

O “Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica” oferece uma proposta de regulamentação desses artigos. Em seu capítulo 4º, especificamente, são apresentadas as propostas de mecanismos para impedir a concentração, monopólio ou oligopólio. Merecem destaque aqueles que pretendem impedir a integração vertical, horizontal e cruzada (Art. 16⁵⁷), bem como práticas anticompetitivas, o que inclui relação entre emissoras cabeça de rede e afiliadas (Art. 18⁵⁸). O capítulo 5º, voltado ao incentivo à

⁵⁷Art. 16º – Uma prestadora não poderá obter outorga para explorar serviços de comunicação social eletrônica se já explorar outro serviço de comunicação social eletrônica na mesma localidade, se for empresa jornalística que publique jornal diário ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições.

§1º – Nas cidades com 100 mil habitantes ou menos, um mesmo grupo poderá explorar mais de um serviço de comunicação social eletrônica ou manter o serviço e a publicação de jornal diário desde que um dos veículos de comunicação não esteja entre os três de maior audiência ou tiragem.

§2º – A possibilidade mencionada no parágrafo primeiro não se aplica a quem explorar serviço de acesso condicionado.

⁵⁸Art. 18º – Os órgãos reguladores devem monitorar permanentemente a existência de práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado em todos os serviços de comunicação social eletrônica, podendo, para isso, promover regulação sobre contratos ou ações que digam respeito à:

- I. afiliação entre emissoras;
- II. relação das emissoras ou programadoras com as produtoras;
- III. relação dos operadores de rede com as emissoras ou programadoras;
- IV. relação dos fabricantes de equipamento com provedores de aplicação e emissoras ou programadoras;
- V. práticas comerciais das emissoras e programadoras com agências e anunciantes;
- VI. aquisição de direitos de exibição, especialmente de eventos de notório interesse público;
- VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação deserviços de comunicação social eletrônica.

diversidade, estabelece cota para produção regional em emissoras afiliadas (Art. 19⁵⁹). Nesse mesmo capítulo, Art. 21⁶⁰, inciso I, o projeto prevê participação de “grupos sociais relevantes” na programação de TVs consideradas como “de poder de mercado significativo”, embora não conceitue o que isso vem a ser as duas expressões. No inciso II, está prevista, ainda, a criação de conselhos consultivos cuja composição reflita a diversidade da sociedade.

Passados 26 anos, os artigos relativos à comunicação social previstos na Constituição Federal ainda aguardam regulamento. A não ação do Estado nesse sentido, tanto por parte do Congresso Nacional quanto do Executivo, é aqui interpretada como mais uma evidência de regulação favorável por parte da coalizão composta por empresários de radiodifusão beneficiados pelo quadro normativo em vigor. Conforme já narrado neste capítulo, iniciativas que se propõem a provocar mudanças capazes de colocar em risco interesses desse grupo de pressão enfrentam significativa barreira.

O tema, todavia, mostra-se latente ao longo da história da radiodifusão brasileira, conforme ilustra o seguinte episódio recente. Já no fim do segundo governo Lula, o então ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência, Franklin Martins, anunciou que um grupo de trabalho interministerial estava dedicado à elaboração de um projeto de lei de novo marco regulatório para as comunicações e telecomunicações no Brasil (FRANKLIN MARTINS: regulação..., 2010). Durante audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado, no dia 16 de dezembro, Martins não entrou em detalhes sobre a minuta para, segundo ele, não criar constrangimentos à presidente eleita Dilma Rousseff. Na ocasião, o diretor-geral da Abert, Luis Roberto Antonik, afirmou: “Não podemos abrir mão do princípio constitucional da menor interferência do Estado nos meios de comunicação e na

⁵⁹Art. 19º – Com vistas à promoção da diversidade regional, as emissoras de televisão terrestre deverão respeitar as seguintes exigências:

- I. As emissoras afiliadas a uma rede deverão ocupar no mínimo 30% de sua grade veiculada entre 7h e 0h com produção cultural, artística e jornalística regional, sendo pelo menos sete horas por semana em horário nobre.
- II. As emissoras com outorgas locais devem ocupar no mínimo 70% de sua grade com produção regional.

⁶⁰Art. 21º – As emissoras de televisão terrestre ou rádio ou redes consideradas como de poder de mercado significativo deverão estar submetidas às seguintes regras:

- I) Assegurar, como direito de antena, 1 hora por semestre para cada um de 15 grupos sociais relevantes, definidos pelo órgão regulador por meio de edital com critérios transparentes e que estimulem a diversidade de manifestações.
- II) A criação de conselhos consultivos de programação com composição que represente os mais diversos setores da sociedade.

liberdade de imprensa”⁶¹. O governo Lula chegou ao fim sem que sequer se tornasse público o conteúdo do projeto.

O contexto em que se desenrolava esse debate era de conflito por meio da mídia. Em análise sobre o ambiente político-eleitoral em 2010, Lima afirmou (2012, p. 310): “A hostilidade entre alguns veículos e o governo é agora, mais do que antes, inegavelmente recíproca e pública”. Dilma, eleita com 56,05% dos votos válidos, destacou o papel da imprensa em seu discurso de posse no dia 01 de janeiro de 2011. No único momento em que abordou, mesmo indiretamente, o tema, a presidente eleita o fez em sintonia com os argumentos reiteradamente utilizados pela Abert para estancar o debate sobre qualquer regulamentação dos artigos do Capítulo V da Constituição.

Afirmou a presidente:

Reafirmo meu compromisso inegociável com a garantia plena das liberdades individuais; da liberdade de culto e de religião; da **liberdade de imprensa e de opinião**. Reafirmo o que disse ao longo da campanha, que **prefiro o barulho da imprensa livre ao silêncio das ditaduras** (ROUSSEFF, 2011, n.p., grifo nosso).

Num primeiro momento, porém, o Ministro das Comunicações recém empossado, Paulo Bernardo, declarou-se publicamente a favor de regras que impeçam a concentração de meios de comunicação nas mãos de poucos grupos. A previsão do próprio ministro era de levar o projeto ao Congresso ainda no primeiro ano de governo de Dilma Rousseff (MENDES, 2011). Em 04 de fevereiro de 2011, Bernardo disse em entrevista ao jornal O Estado de S. Paulo: “Nós somos partidários de fortalecer a democracia e não de retrocesso. Agora, se a Constituição prevê essas coisas [referindo-se a regras para grandes redes de TV e de rádio], nos temos que ter uma legislação dizendo como isso vai se dar” (DE CÁSSIA, 2011, n.p.). Essa manifestação do ministro demonstrava uma clara intenção de levar adiante o debate iniciado ao apagar da luzes do governo anterior.

⁶¹ A íntegra em áudio da audiência pública está disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/imprensa/noticias-da-secom/franklin-martins-debate-marco-regulatorio-das-comunicacoes-eletronicas-no-senado>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

No entanto, não foi o que ocorreu. Declarações posteriores indicaram um recuo por parte do Executivo, inclusive com críticas direcionadas ao projeto elaborado sob coordenação de Franklin Martins. “É um texto que não tenho domínio total e que tem grandes chances de ter uma besteira no meio”, declarou Paulo Bernardo, em matéria do dia 24 de fevereiro, também do jornal O Estado de S. Paulo, ao explicar o porquê de não liberar o conteúdo do projeto nem para os meios de comunicação nem para consulta pública (DOMINGOS, 2011, n.p.). Diante da omissão do Congresso Nacional e do Executivo, o FNDC optou pela estratégia da iniciativa popular, prevista na Constituição Federal. Esse mecanismo de participação consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados assinado por, pelo menos, 1% do eleitorado nacional, distribuídos, ao menos, por cinco Estados do País. Para fazer o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica entrar na pauta, são necessárias um milhão e trezentas mil assinaturas.

Esse comportamento recente do Executivo brasileiro pode ser interpretado, novamente, a partir do conceito de capacidade do Estado (seção 8.3). Os citados trechos constitucionais possuem o potencial de, uma vez regulamentados, impactar a distribuição de recursos através da implementação de políticas públicas. O estabelecimento de conceitos e normas claras sobre monopólio, oligopólio e regionalização da produção pode provocar transformações substanciais no modelo de negócios sobre o qual se estruturou, historicamente, a radiodifusão nacional. O custo de transação é, portanto, elevado. Assim, diante da influência de um grupo auto-interessado, o Estado vê tolhida sua capacidade de efetivar aquilo estabelecido em sua própria Constituição. Mantém-se, dessa forma, o *status quo*.

11.7 Conclusão

O presente capítulo se propôs a analisar como surgiu e se desenvolveu o quadro altamente concentrado de mercado de TV aberta apresentado no capítulo anterior. Para isso, foram aplicados pressupostos institucionalistas históricos refinados pela teoria da mudança institucional gradual, por meio da análise de processos.

A partir de um mergulho na agência, *pieces of evidences* foram identificados e conectados com o auxílio da narrativa histórica diacrônica, numa lógica investigativa do tipo *smaller-scale causal mechanism*. Esse aparato teórico-metodológico permitiu a construção de uma interpretação do tipo *large political process*, em que são apontadas condições suficientes

e necessárias que acabaram por moldar a gênese e a evolução institucional da TV aberta no Brasil da forma como elas ocorreram. Procedeu-se dessa forma, porém, sem perder de vista a estrutura e o contexto em que essas negociações de desenvolveram, bem como seus antecedentes e momentos subsequentes.

Diante disso, chegou-se às seguintes conclusões:

- O rádio fundou as bases sobre as quais surgiu e se desenvolveu a TV aberta no Brasil, tanto do ponto de vista das instituições formais que moldaram oficialmente o ambiente regulatório da radiodifusão, quanto em relação a práticas informais sob as quais se deram processos de interação estratégica entre os principais atores presentes na arena.
- A competição pelo mercado publicitário ainda no rádio motivou a integração cruzada, criando a base para a formação de oligopólios de mídia. Essa herança foi condição necessária para a estruturação da TV em redes nacionais com sedes localizadas em grandes centros urbanos, alinhada ao poder Executivo federal.
- Os principais atores historicamente presentes na arena de disputa por recursos de TV aberta já atuavam como agentes auto-interessados desde a consolidação do rádio como atividade economicamente viável. São eles: empresários da área de comunicação, mais especificamente radiodifusores, e Estado.
- Embora o poder Executivo desempenhe papel preponderante, o Legislativo merece destaque, primeiro, como alvo da influência do ator radiodifusores e, em um segundo momento, como parlamentar-radiodifusor. A simbiose entre políticos com mandato no Congresso Nacional e empresários de comunicação foi condição necessária para construção do ambiente normativo da TV aberta brasileira.
- O ator movimentos sociais ingressou tardiamente na arena, sobretudo a partir da redemocratização, em meados da década de 1980. Em função disso e do seu reduzido poder de barganha frente ao Estado, teve seus interesses historicamente negligenciados em termos de implementação de políticas voltadas para o setor. Ao mesmo tempo, o

ator radiodifusores apresenta um histórico de regulação favorável bastante significativo.

- Ao centralizar poder decisório para outorga de concessões, o Executivo preparou as condições para transformar processos de licença em moeda de barganha política. Formalmente, porém, utilizou como pretexto para a centralização aspectos relacionados a finalidades educativas da radiodifusão e a questões de segurança nacional. O perfil centralizador do Estado veio acompanhado de uma predisposição à interligar em rede nacional o sistema de radiodifusão ainda à época da exploração do serviço de rádio, o que acabou se confirmando sob o pretexto da necessidade de integração nacional do País.
- Os dispositivos legais fundantes da regulação da radiodifusão brasileira foram elaborados em contexto marcadamente autoritário. Seus principais traços se mantiveram como legado em normativas subsequentes até a Constituição de 1988. A centralização autoritária se mostrou conveniente, tanto em governos democráticos quanto em governos ditatoriais.
- Grupos empresariais se organizam em torno de associações, por meio das quais exercem pressão sobre o governo em busca de regulação favorável. Em troca, oferecem apoio político. Em momentos de fragilidade institucional do governo, aumenta o poder de barganha dessas associações e, conseqüentemente, a possibilidade de obtenção de benefícios.
- O desenho institucional das normas reguladoras da radiodifusão tende a refletir demandas do ator radiodifusores, o qual, como coalizão efetiva, exerce influência antes e durante o processo de definição de dispositivos legais. Desse modo, as regras para exploração do setor tendem a legitimar legalmente os interesses de empresários da radiodifusão por meio da estruturação do mercado sob sua demanda, além de proporcionar ajustes fiscais e subsídios diretos que os beneficiam.
- A fiscalização do Estado em relação à obediência aos dispositivos legais em processo de concessão de outorga para exploração de serviço de radiodifusão é seletiva. A

dependem do candidato a concessionário, critérios como afinidade política e barganhas estratégicas se sobrepõem a parâmetros técnicos e de isonomia sem qualquer pudor. Em regimes autoritários, esse viés é ainda mais evidente, uma vez que estes tendem a exercer maior controle sobre o processo de gênese e evolução de dispositivos regulatórios.

- Por meio de coerção explícita, governos autoritários obtêm apoio político a menos custo se comparado a governos democráticos, ao mesmo tempo em que tendem a coagir ou inviabilizar economicamente seus opositores também a um custo de transação menor. Essa relação se inverte, porém, em regimes democráticos com governos fragilizados institucionalmente.
- A estruturação de um mercado baseado em cabeças de rede em torno das quais gravitam centenas de estações repetidoras e retransmissoras aumentou os custos de transação de mudanças significativas. O sistema de redes permite um maior poder de barganha do Estado frente a grupos de pressão, além de proporcionar um maior controle psicossocial da população. Trata-se de um modelo instrumentalmente reforçado tanto por governos autoritários quanto por governos democráticos.
- A omissão do Estado regulador com conseqüente benefícios para determinados grupos de pressão também pode ser interpretada como resultado de uma intervenção calculada de grupos de interesses. No caso do Brasil, a coalização do ator radiodifusores tem se mostrado extremamente eficaz. Ao mesmo tempo, pode-se interpretar esse quadro como reflexo de uma baixa capacidade do Estado agir diante de certos grupos de pressão.

As condições acima listadas se mostraram fundamentais para se compreender a lógica de continuidade (*path dependence*) característica do ambiente institucional da TV aberta no Brasil, tanto do ponto de vista formal quanto informal. Sob as circunstâncias narradas ao longo deste capítulo, constituiu-se uma estrutura guiada essencialmente por um modelo de radiodifusão centrado no mercado (*market model*), em que grupos empresariais influentes econômica e politicamente se encarregaram de determinar as regras de exploração da tecnologia. Formou-se, assim, o cenário apresentado no capítulo anterior (capítulo 10).

No próximo capítulo (capítulo 12), a mesma lógica analítica desenvolvida nesta seção é aplicada ao contexto argentino.

12 UMA NARRATIVA SEQUENCIAL: ARGENTINA

Este capítulo possui o mesmo propósito daquele que o precedeu (capítulo 11). Por meio da construção de uma narrativa sequencial (seções 4.2 e 4.3), pretende-se ir além dos números (capítulo 10) e da mera associação entre variáveis (capítulo 8).

O olhar se volta ao ambiente regulatório das redes nacionais de TV aberta na Argentina. A análise do processo desenvolvida se propõe a identificar condições necessárias ou suficientes (seção 4.1) que proporcionaram a gênese e evolução das instituições formais e informais (seção 3.3) sob as quais foi construído o cenário altamente concentrado apresentado no capítulo 10.

Assim como no Brasil, o surgimento do rádio e seu arcabouço legal estão associados aos primórdios da formatação do cenário normativo de exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens na Argentina. Fatos que antecederam a regulação da TV provocaram impacto na sequência dos episódios vinculados ao seu desenvolvimento (seções 4.1 e 4.2). A narrativa se propõe a conectar os pontos antecedentes e subsequentes sob a perspectiva histórico-sequencial diacrônica da observação do processo (seções 4.2 e 4.3).

Episódios relevantes, ou *pieces of evidences*, são identificados (seção 4.2), analisados detidamente com base na concepção de *smaller-scale causal mechanism* e, em seguida, interpretados num contexto a partir da concepção de *large political process* (seção 4.3). A exemplo daquilo proposto no capítulo imediatamente anterior a esse (capítulo 11), a análise narrativa sequencial empreendida procura, ainda, testar a aplicabilidade de pressupostos institucionalistas históricos (seção 3.1) refinados pela teoria da mudança institucional gradual (seção 3.3).

Entende-se que o objetivo foi atingido: foi-se além dos números. Os pressupostos do institucionalismo histórico, operacionalizados pela teoria da mudança institucional gradual, permitiram um mergulho na realidade empírica e, assim, expuseram episódios passíveis de identificação somente em observações realizadas em nível agencial. Estes, por sua vez, mostraram-se intimamente vinculados a evidências verificadas em nível estrutural, numa clara interconexão entre micro-macro, agência-estrutura, sem a qual esta investigação se mostraria extremamente frágil.

12.1 Antecedentes

A gênese e o processo evolutivo (seções 3.1 e 3.3) da radiodifusão na Argentina apresentam características bem similares se comparada ao caso brasileiro. A análise dos primeiros anos do rádio naquele país também são essenciais para a compreensão desse trajeto e da sua influência sobre as regras relativas à televisão, conforme destaca Becerra (2010, p. 11): “*La historia de la radio en el país exhibe rasgos que ameritan atención, por su constancia en el funcionamiento audiovisual desde entonces y hasta el presente*”.

Há semelhanças evidentes ainda em relação ao conturbado contexto político, marcado pelo autoritarismo. Vale lembrar que, no mesmo ano, em 1930, os presidentes do Brasil e da Argentina foram derrubados (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Vargas assumiu após deposição do presidente Washington Luís (1923-1930) em 24 de outubro; Urriburu (1930-1932) tomou o poder no lugar de Yrigoyen (1928-1930).

A investigação dos momentos que antecedem a década de 1930 na Argentina permite afirmar que, a exemplo do Brasil, o desenvolvimento dos serviços de radiodifusão se dá num cenário essencialmente comercial do tipo *market model* (seção 7.1). Sob essa lógica, cabeças de rede localizadas na capital federal interligaram nacionalmente estações controladas por grupos empresariais, cujas demandas eram regularmente atendidas pelo Estado por meio de regulação favorável (seção 5.3). A Argentina também estabeleceu o monopólio estatal das comunicações por entender o setor como questão de segurança nacional. Isso se deu por meio da *Ley n° 9.127 del Servicio Telegráfico*, de setembro de 1913.

As primeiras emissoras de rádio argentinas também surgiram como resultado de uma curiosidade tecnológica, marcada pelo amadorismo. Em 1920, registra-se a primeira transmissão radiofônica naquele país, a partir do teatro Coliseo, recebida por aproximadamente 50 receptores. Três anos depois, em 11 de novembro, o Ministério da Marinha outorgou a primeira concessão de rádio da Argentina à *Sociedad Rádio Argentina* (VILLAFANE, 2005). Em 1924, conforme nos conta Agusti e Mastrini (2009), já havia cinco rádios em funcionamento em Buenos Aires.

Em 1923, o Poder Executivo – até então mero expectador desse desenvolvimento – decidiu tomar providências e levar ao Legislativo um projeto de *Ley de Radiocomunicaciones*. Diante disso, empresários do setor decidiram se organizar para pressionar o Estado. “*Durante varios días, hicieron una ‘huelga de silencio’ con el fin de obligar al Estado a asignar frecuencias según sus propias reglas*” (AGUSTI; MASTRINI, 2009, p. 37). Depois de rejeitado pelo Legislativo num primeiro momento, o projeto foi novamente colocado em pauta no ano seguinte, não por acaso após a inclusão das demandas dos empresários do setor (AGUSTI; MASTRINI, 2009). Era a primeira demonstração de influência significativa de um importante ator nos processos regulatórios na área da radiodifusão, cuja mobilização acabou por dar origem, em 1924, à *Asociación Argentina de Broadcasting*.

Foi nesse contexto que surgiram os primeiros decretos voltados para os serviços de radiodifusão, tratados de maneira genérica. O primeiro é de 27 de maio de 1924. A ele se seguiu o segundo dispositivo legal, de 9 de setembro de 1925. Ambos utilizavam a palavra *broadcasting* para se referir às estações transmissoras (VILLAFANE, 2005; AGUSTI; MASTRINI, 2009). Também como verificado no Brasil, o desenvolvimento do rádio na Argentina atraiu não somente a atenção regulatória do Estado, mas também o interesse de empresas da mídia impressa (AGUSTI; MASTRINI, 2009). Após firmar convênios com diversas emissoras para divulgação das suas notícias, o jornal *La Nación* fundou, em novembro de 1925, a *LOZ La Nación*. Um convênio entre o também jornal *Crítica* e *LOR Rádio Argentina* deu origem à rádio *LOR Broadcasting de Crítica*.

Em 1928, já estavam em funcionamento 23 emissoras de rádio (ELIADES, 2003). Em 21 de novembro desse ano, o Estado Nacional publica decreto por meio do qual transfere da Marinha para a *Dirección de Correos e Telégrafos* a responsabilidade legal sobre os serviços de radiodifusão. A medida indica o reconhecimento, por parte do governo, das peculiaridades do rádio como meio de disseminação de informação (ELIADES, 2003; AGUSTI; MASTRINI, 2009). Diante de um cenário de saturação do espectro eletromagnético, o Estado impôs limites explícitos ao sistema de licenças ao afirmar em seu Art. 22º que não seriam autorizadas novas estações na Capital Federal, áreas circunvizinhas, outras capitais ou cidades importantes do interior. Sobre esse trecho, afirma Eliades (2003, n.p): “*Esta norma restrictiva es clave para comprender que a partir de este momento se pasa de un régimen de libertad a secas, a otro de libertad bajo control*”.

Esses eventos se deram em um ambiente marcado por mudanças estruturais profundas, tanto em termos econômicos quanto sociais e políticos (AGUSTI; MASTRINI, 2009; ROMERO, 2014). Pela primeira vez, os argentinos escolhiam seu governante por voto secreto, obrigatório e universal, conforme determinava a nova lei eleitoral de 1912, sancionada pelo presidente Sáenz Peña (1910-1914). Ao abordar a chegada de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) à Casa Rosada em 12 de outubro de 1916, Romero (2014) afirma: “*En suma, la asunción de Yrigoyen podía ser considerada, sin violentar demasiado los hechos, como na culminación feliz del largo proceso de modernización emprendido por la sociedad argentina desde mediados del siglo XIX*”. A política implementada pelo presidente, porém, desagradou setores conservadores, os quais o acusavam de atentar contra a democracia liberal (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Yrigoyen foi sucedido por Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928) à frente do Executivo entre 1922 e 1928, ambos da *Unión Cívica Radical* (UCR). A chegada dos radicais ao poder explicitou o conflito entre uma elite agrária de grandes proprietários de terra e uma nova burguesia comercial urbana (AGUSTI; MASTRINI, 2009). Diante da possibilidade de Yrigoyen retornar à Casa Rosada em 1928, setores conservadores, sobretudo aqueles ligados a uma elite econômica agroexportadora, empreenderam uma campanha “antiyrigoyenista”⁶². Dela, fizeram parte empresas de comunicação, como a proprietária dos jornais *La Nación*, *La Prensa* e *Crítica*, as quais procuravam disseminar a imagem do ex-presidente como um caudilho autoritário e incompetente (ROMERO, 2014). Entretanto, Yrigoyen retornou à Casa Rosada, novamente pela via democrática.

A crise econômica mundial de 1929, porém, havia criado as condições favoráveis ao desgaste do governo radical e permitiu o fortalecimento de setores conservadores de oposição. Fausto e Devoto (2004) afirmam a existência de uma furiosa direita nacionalista, dentre as quais se incluíam revistas como a *La Nueva República*, numa campanha contra o liberalismo democrático, “considerado responsável pelos males da Argentina e por uma catástrofe social e política se avizinhava” (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 240).

⁶² Cenário de conflito semelhante voltaria a ocorrer durante embate entre setores do agronegócio aliados a grandes veículos de comunicação e poder Executivo nos fins dos anos 2000, conforme abordado adiante (seção 12.6).

Ao mesmo tempo, as forças armadas se colocavam como ator político importante nesse cenário. Em 1930, inicia-se o período denominado de *la restauración conservadora*, o qual se estende até 1943. A atmosfera desse período, marcado por instabilidade institucional, é assim resumida por Romero:

El 6 de septiembre, el general José Félix Uriburu asumió como presidente provisional y el 20 de febrero de 1932 transfirió el mando al general Agustín P. Justo, que había sido electo, junto con el doctor Julio A. Roca, en noviembre del año anterior. En el ínterin, el gobierno provisional había realizado una elección de gobernador en la provincia de Buenos Aires, el 5 de abril de 1931, en la que triunfó el candidato radical Honorio Pueyrredón, y que fue anulada. El episodio muestra la incertidumbre en que se debatió el gobierno provisional, vacilante entre la “regeneración nacional” o la restauración constitucional (ROMERO, 2014, p. 77).

No campo da radiodifusão, o golpe de 6 de setembro marcou o fim de uma fase liberal de atuação do Estado regulador. A definição de normas mínimas permitiram a consolidação de empresas privadas como guias do desenvolvimento do setor. Nas décadas seguintes, o autoritarismo se impôs sobre vários setores da sociedade, dentre os quais os meios de comunicação.

O Decreto nº 21.004, de 1933, surge nesse ambiente com o propósito de regular todos os serviços de radiodifusão na Argentina, de aspectos técnicos operacionais ao regime de concessões. Entretanto, os empresários mantiveram seus interesses preservados: *“Pese el avance del Estado en la regulación del broadcasting, los radiodifusores habían consolidado su situación y comenzaba un proceso de expansión que rápidamente llevaría a un escenario mediático que concentraba la producción de contenidos en Buenos Aires” (AGUSTI; MASTRINI, 2009).* A coalizão se mostrava efetiva.

A expansão da exploração de serviços de radiodifusão a cargo da iniciativa privada, somada à ausência de uma política de comunicação pública, privou o interior do país de um sistema dotado de maior capilaridade. Em 1938, durante governo do presidente Roberto María Ortiz (1938-1942), foi criada a *Comisión de Estudio e Reorganización de los Servicios de Radiodifusión*. A comissão apresentou dados acerca da situação à época e recomendou a

estruturação de um sistema capaz de conciliar propriedade estatal e privada. Em síntese, a proposta era de maior intervenção do Estado nos assuntos de radiodifusão.

No entanto, as recomendações não foram levadas adiante frente à pressão de empresários do setor. “*Los dueños de las rádios eran quienes establecían las pautas a seguir, tanto en lo económico como en lo cultural, frente a la total indiferencia de las autoridades oficiales*” (KORTH, 2009, p. 67). A coalizão se mostrava, novamente, efetiva, conforme abordado na seção seguinte.

12.2 Coalizão efetiva

O desenvolvimento da radiodifusão ocorreu sem um planejamento de âmbito nacional por parte do Estado. Não por acaso, a concorrência entre firmas era marcada pela desigualdade. A viabilidade econômica das escassas emissoras interioranas passou a depender de acordos comerciais firmados com as geradoras situadas em Buenos Aires. Emergiu, assim, uma estrutura oligopolizada a partir de um sistema de redes.

Esse modelo se consolidou no período compreendido entre 1937 e 1941, quando três emissoras compartilhavam o mercado de radiodifusão: LR1 Radio El Mundo, LR3 Radio Belgrano e LR4 Radio Splendid (AGUSTI; MASTRINI, 2009). À essa época, portanto, criaram-se as condições que permitiram, em momento subsequente, a concentração geográfica das emissoras geradoras de TV, as quais irradiam, a partir da capital, conteúdo para boa parte do país (seção 10.3). Tratava-se de um cenário em cadeia de redes caracterizado por aquilo classificado por Korth (2009) como unidirecionalidade da comunicação: de Buenos Aires para o restante do país.

O trajeto percorrido pelo rádio, da sua gênese na década de 1920 até a década de 1940, é assim resumido por Becerra:

La temprana adopción de la publicidad como estrategia económica de sostenimiento y su relación con un Estado que produjo regulación a pedido de los principales operadores del mercado, el ensayo de “multimedios” como el que tanteó La Nación con Radio Mitre en 1925 y que durara sólo un año, la centralidad de figuras populares que eran a la vez dueños y gestores de las emisoras, como el inmigrante búlgaro Jaime Yankelevich con Radio

Belgrano a partir de 1925, y la organización del sistema comercial transgrediendo la norma cuando éstas encorsetaban su desarrollo, como sucedió con el funcionamiento de las cadenas Belgrano, Splendid y El Mundo a fines de la década del 30 a pesar de estar prohibidas por ley, son algunos de los rasgos más sobresalientes de un medio de comunicación que convivió con la censura a partir del golpe de Estado de Uriburu (BECERRA, 2010, p. 11).

Em 1943, a Argentina ainda vivia sob um governo caracterizado pelo seu autoritarismo, com o general Pedro Pablo Ramírez (1943-1944) à frente do Executivo. A criação da *Subsecretaría de Informaciones y Prensa* ilustra esse traço. Tratava-se de órgão responsável por controlar a radiodifusão no país, ligado diretamente à presidência da república. Coube ao sucessor de Ramírez, o também general Edelmiro Farrell (1944-1946), a tarefa de outorgar pela primeira vez uma licença de para exploração de televisão na América do Sul.

No entanto, o protagonismo foi exercido por um representante do mercado. O empresário Martín Tow foi beneficiado por uma licença de cinco anos para instalação de uma estação experimental de televisão em Buenos Aires: “*el gobierno de Farrell estableció el primer antecedente en la historia argentina, y promovió el desarrollo del sistema a partir de una iniciativa privada con el apoyo del Estado*” (AGUSTI; MASTRINI, 2009, p. 49).

Dessa forma, a mesma lógica observada no ambiente normativo de exploração do rádio se estendia aos serviços de televisão. Suas características principais podem ser assim sintetizadas: (i) exploração de serviços guiada pelo mercado, isto é, pelos princípios do *market model* (seção 8.1); (ii) Estado atua como coadjuvante, encarregado de proporcionar as condições demandadas por empresários do setor, os quais desempenham papel de protagonistas em um movimento de obtenção de regulação favorável em troca de apoio político (seções 5.3 e 8.3); (iii) redes de emissoras encabeçadas por geradoras produtoras de conteúdo concentradas em Buenos Aires, vinculadas comercialmente a estações situadas em outros pontos do país (seções 8.3 e 10.3); (iv) tendência à construção de um modelo de mercado setorial oligopolista (seção 9.1). Sobre esses elementos, surge e se desenvolve o sistema de televisão na Argentina.

Essas características se consolidaram ao longo dos governos de Juan Domingo Perón (1946-1952 / 1952-1955), com um diferencial: a forte presença estatal sobre os meios de

comunicação como forma de exercer influência sobre a população argentina. Os sistemas de meios impressos, rádio e televisão eram entendidos pelo governo como ferramentas fundamentais de construção da realidade (seção 6.3).

Ao mesmo tempo, a grande mídia nacional (seção 8.3) se manifestava predominantemente desfavorável ao governo, o qual era contemplado com manchetes favoráveis apenas em periódicos de baixa tiragem (LUNA, 1984 *apud* ARRIBÁ, 2009). Para reverter esse quadro e procurar legitimar políticas públicas voltadas, sob o ponto de vista dos peronistas, ao atendimento de demandas populares, o governo passou a adquirir, gradativamente, veículos de mídia impressa e de radiodifusão.

A *Ley de Radiosifusión* n° 14.241, aprovada pelo Senado em 28 de setembro e sancionada por Perón em 13 de outubro de 1953, está inserida nesse contexto social e político. Por meio dela, foram criados os pilares sobre os quais se estruturou o processo de concentração dos meios – não apenas econômica, como já vinha ocorrendo, mas também política. Arribá (2009) destaca que a lei apresentava uma condição implícita para empresários pleitearem licenças: “*corresponder a una una estructura política estatal/familiar que fuera incondicional a Perón*” (ARRIBÁ, 2009, p. 79).

Tratava-se, portanto, de uma instituição informal (seção 2.1) a qual representava pré-requisito à concessão. Em 17 de outubro de 1951, com equipamentos trazidos dos EUA, a Argentina registrou sua primeira transmissão de TV a partir do Canal 7, de Buenos Aires. O alcance da nova tecnologia, porém, era limitado: à época, havia apenas um aparelho televisor para cada 65 mil habitantes e um rádio para cada seis habitantes (ARRIBÁ, 2009).

Até a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* n° 26.522, de 2009, a chamada *Ley de Medios*, a *Ley de Radiosifusión* n° 14.241/53 era a única lei de radiodifusão argentina aprovada por um governo democrático, regulamentada pelo Decreto n° 25.004, de 23 de dezembro de 1953 (ARRIBÁ, 2009). Todavia, pode-se afirmar que ela negligenciou fortemente os princípios da diversidade e da pluralidade (seção 6.3) ao licenciar três redes privadas para funcionamento em sistema de cadeia nacional de rádio e TV.

O grupo de cabeças de rede era formado por LR6 Radio Mitre (antes denominada Radio La Nación), LR3 LRY Radio Belgrano y LR4 Radio Splendid. As três foram beneficiadas com 24 emissoras assim divididas:

TABELA 52: mercado da radiodifusão argentina na década de 1950.

Cabeça de rede	Grupo permissionário	Estações de rádio na capital	Estações rádio no interior	Estações de TV na capital	Total de emissoras interligadas	
					Rádio	TV
Rede Mitre	Empresa Editorial Haynes Limitada Sociedad Anónima	5	19	1	24	1
Rede Belgrano	Promotores Asociados de Teleradiodifusión Sociedad Anónima (A.P.T.)	5	19	1	24	1
Rede Splendid	Sociedad Anónima La Razón, Editorial, Emisora, Financeira y Comercial	4	20	1	24	1

FONTE: elaboração própria a partir de dados de Arribá (2009).

Reforçou-se, assim, a lógica de estruturação de mercado oligopolizado em radiodifusão. Os mesmos grupos antes beneficiados como permissionários da exploração do serviço de rádio foram aqueles a explorar também a TV. Tratou-se de um processo de institucionalização formal por meio do qual o Estado incentivou o surgimento de conglomerados interligados em rede, sob a égide da propriedade cruzada (seção 8.3) e concentrados geograficamente na capital. Ao mesmo tempo, esse processo de outorga foi acusado de uma série de ilegalidades: *“La historia de las licencias de radiodifusión está conformada por negociados donde lo único que hicieron los gobiernos fue legalizar lo ilegal, pero en su origen todo está viciado”* (LACROIX, 2004 *apud* ARRIBÁ, 2009).

Os proprietários das empresas licenciadas integravam o grupo próximo a Juan Domingo Péron, de modo que o governo controlava politicamente não apenas o processo de outorga, mas também o conteúdo veiculado e, assim, evitava contraposições às suas ideias

(MASTRINI, 2009; ARRIBÁ, 2009). Nessa trajetória de construção de uma identidade peronista por meio da mídia, a avaliação para concessão ganhava fortes contornos informais, guiada mais por critérios de âmbito governamental do que estatal: “*El resultado de estas etapas del gobierno*⁶³ *fue la formación y consolidación de un proceso de concentración, centralización y regulación ideológica*” (ARRIBÁ, 2009, p. 102). A chegada dos militares ao poder após o golpe de 1955, entretanto, provocou mudanças nesse processo, conforme destacado na próxima seção.

12.3 Militares

O Decreto nº 170/55, assinado pelo general Eduardo Leonardi (set. 1955 – nov. 1955), anulou as concessões realizadas durante o governo peronista para os canais 9, 11 e 13. Os empresários licenciados deveriam ser substituídos por interventores indicados pelo Estado. Além disso, em 1957, foi sancionada uma nova lei de radiodifusão, a de nº 15.460, a qual se propôs a desconstruir o sistema peronista de mercado oligopolizado e centralizado, por meio de limites à propriedade. A norma previa a exploração individual de canais, sem o estabelecimento de um sistema de redes nacionais.

Mastrini (2009) ressalta que essa mudança atendia não somente ao interesse do governo militar em estruturar o sistema de radiodifusão, mas também a demandas de determinados atores aspirantes à condição de concessionários. Eram representantes do setor industrial, com destaque para fabricantes e vendedores de tecnologia do setor; da indústria cultural, marcada pela indústria cinematográfica produtora de conteúdo; e setores sociais, formado por grupos do meio político, religioso e cultural. As mudanças nas regras do jogo obedeciam a motivações de natureza instrumental, de modo a efetivar uma simples transferência de recursos por meio da qual o poder de opositores viesse a ser enfraquecido e o de aliados, reforçado.

Porém, o Executivo rechaçou todas as propostas e convocou uma comissão avaliadora formada por membros do alto escalão para decidir sobre quem deveria ser beneficiado. Por meio do Decreto-lei nº 6.287/58, o governo outorgou as licenças para as empresas Cadete, Dicon e Río de la Plata TV. Mastrini chama a atenção para o fator tempo: a assinatura do

⁶³ As etapas a que o autor se refere são os dois governos de Juan Péron, a saber 1946-1952 e 1952-1955.

decreto ocorreu dois dias antes do general Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958) deixar o poder, às vésperas das eleições de 1958. Além disso, a escolha das empresas se deu a partir de critérios essencialmente políticos, uma vez que o governo “*pretendía dejar el sistema de radiodifusión en manos confiables*” (MASTRINI, 2009, p. 112). A informalidade institucional, mais uma vez, mostrava-se decisiva.

Esse sistema logo apresentou problemas em termos de sustentabilidade econômica. A operação das emissoras exigia o aporte elevado de recursos financeiros, ao mesmo tempo em que a legislação proibia às firmas recorrer ao capital estrangeiro. Diante desse cenário, as empresas concessionárias estabeleceram acordo com produtoras das redes CBS-Time Life, NBC e ABC, todas dos Estados Unidos, para fornecimento de conteúdo (MASTRINI, 2009; BULLA, 2009). Na década de 1960, esse conteúdo era emitido das emissoras localizadas em Buenos Aires para os cerca de 20 canais privados em operação no interior do país: “*si bien en términos formales se mantenía la explotación individual, la circulación de contenidos quedaba centralizada a partir de la producción de programas realizada casi con exclusividad en la ciudad de Buenos Aires*” (MASTRINI, 2009, p. 114).

O sistema foi estruturado de modo triangular, em cujos vértices se verificavam as cabeças de rede, as produtoras e os canais do interior (BULLA, 2009). Na prática, as empresas norte-americanas eram detentoras dos ativos das firmas argentinas e, assim, estruturaram um modelo de integração vertical característica da chamada grande mídia e presente em mercados oligopolizados (seção 8.3). Apesar da proibição oficial à formação de cadeias de televisão, a relação comercial entre as emissoras geradoras cabeças de rede situadas na capital e aquelas do interior acabou por gerar uma consequência não intencional do sistema pensado pelos militares: a formação de redes nacionais de TV – traço marcante do atual cenário argentino (seções 10.3 e 10.4).

A concentração por meio de redes, de modo vertical e localizado geograficamente, condicionou o interior à dependência televisiva em relação às emissoras geradoras da capital. Aproximadamente 80% da programação recebida pelos canais do interior eram produzidos pelas quatro emissoras da capital: Proartel (Canal 13), vinculada ao consórcio CBS/Time-Life; Teleinterior (Canal 11), ligada à empresa ABC; Telecenter (Canal 9), da NBC; e o canal estatal (Canal 7) – sendo este último o único não privado (BULLA, 2009). Essa relação comercial perdurou até meados da década de 1960, quando as firmas norte-americanas

redirecionaram seus investimentos e, gradativamente, voltaram suas atenções para o mercado interno dos EUA. A partir da década de 1970, grupos empresariais nacionais de mídia passaram a controlar as redes de TV argentinas (MARONE; CHARRAS, 2009).

Gustavo Bulla (2009) chama atenção para o fato da nova lei de radiodifusão, nº 15.460, de novembro de 1957, ter sido regulamentada somente oito anos e três governos depois, pelo presidente constitucional Arturo Illia (1963-1966). Vale lembrar que era justamente esse decreto-lei que se propunha a impedir a concentração dos meios de comunicação por meio da formação de redes de TV, como forma de enfraquecer o peronismo. O retardo, portanto, pode ser interpretado como reflexo do poder de pressão de empresários da radiodifusão: antes de enfraquecer o peronismo, a medida poderia impactar negativamente seus negócios. O autor ressalta, ainda, a generosidade de Illia em relação ao processo de normatização da TV a cabo na Argentina, do qual empresários do setor foram extremamente beneficiados por meio de regulação favorável. Em termos de TV a cabo, também se verificou, ainda de acordo com Bulla (2009), a gênese de um sistema centralizado, liberal, privatista e com tendência ao oligopólio⁶⁴.

É razoável inferir que tanto a demora quanto a sinalização positiva de Illia em relação a políticas de TV a cabo seriam resultado, basicamente, de uma relação estratégica entre governantes frágeis eleitoralmente e empresários de comunicação. Nesse contexto, radiodifusores com estreita relação com o governo da vez podem ser identificados como grupo de pressão beneficiado pelo que se pode classificar de omissão regulatória (seção 5.3). A mesma lógica também pode ser aplicada à análise da relação entre empresários de radiodifusão e Juan Domingo Péron – neste caso, entretanto, observou-se ação regulatória seletiva. Os dois momentos indicam que, em busca de legitimidade, governos frágeis institucionalmente tenderiam a cooperar com esse grupo de pressão (seções 5.3 e 5.4).

Em 1973, o sistema de TV interligado em redes havia se consolidado na Argentina: 35 canais⁶⁵ estavam integrados a quatro emissoras geradoras localizadas na capital do país. Desse total, 25 estavam sob controle da iniciativa privada, enquanto que os outros 10 se dividiam entre universidades, governos provinciais e municipais. O Canal 11 (Proartel) era aquele ao

⁶⁴ A estruturação do sistema de TV a cabo, porém, não é objeto desta tese.

⁶⁵ Segundo dados de Marone e Charras (2009), desses canais 35, 10 eram públicos divididos entre universidades, governos provinciais e municipais.

qual estava vinculado o maior número de canais associados, um total de 12 (MARONE; CHARRAS, 2009). Àquele momento, com Péron de volta ao Executivo (1973-1974), estava em pauta um plano de estatização de canais privados defendido por entidades sindicais apoiadas pelo governo, contra o qual se posicionaram fortemente empresas de radiodifusão. Mesmo após a morte de Péron, anunciada no dia 1 de julho de 1974, o tema continuou em pauta, com a radicalização do debate. Os canais 9 e 11 chegaram a ser ocupados por grupos armados do *Sindicato Argentino de Televisión* (SAT), atitude assim justificada pelo então secretário adjunto do sindicato, Esteban Riquelme: “*tomamos esa actitud para forzar al Estado a que tome cartas en el asunto, definitivamente*” (MARONE; CHARRAS, 2009).

O cenário apontava para um claro conflito entre dois atores centrais presentes à arena de disputa por recursos: representantes de movimentos sociais e empresários de radiodifusão. O envolvimento de sindicatos era motivado, sobretudo, pela expectativa de maior participação no cenário comunicacional do país. Formalmente, reivindicava-se a implementação de uma política de comunicação pública, guiada pelo princípio da complementaridade, por meio da qual se permitisse pluralidade e diversidade de vozes. Em contraposição, empresários do setor se queixavam de arbitrariedade por parte dos peronistas, os quais estariam prestes a se apropriar autoritária e ilegalmente de seu patrimônio.

O governo se posicionou de modo favorável às preferências do ator movimentos sociais. Por meio do Decreto nº 340, de 31 de julho de 1974, a então presidente María Estela Martínez de Péron (1974-1976) determina intervenção nos cinco canais de TV, a saber: Canal 7, situado em Mendonza, e Canal 8, em Mar del Plata; além dos canais 9, 11 e 13, localizados em Buenos Aires. Quase um ano depois, em 18 de julho de 1975, a lei nº 20.966 decretou a expropriação dos ativos físicos das empresas. Os cinco canais passaram às mãos da *Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación* (MARONE; CHARRAS, 2009). Sob o pretexto de que a rádio e a TV prestam um serviço público, a partir daquele momento o governo proibia qualquer concessão a pessoas ou empresas privadas.

No dia 24 de março de 1976, porém, o governo de María Estela Martínez de Péron é destituído por meio de um golpe militar. Uma junta formada pelo general Jorge Rafael Videla, pelo almirante Emilio Eduardo Massera e pelo brigadeiro Orlando Ramón Agosti assumiu o poder e deu início ao que denominaram *Proceso de Reorganización Nacional*, o qual se estendeu até 1982. Ao longo desse período, os meios de comunicação desempenharam,

novamente, importante papel no processo de construção social da realidade, como ferramenta de exercício de poder simbólico (THOMPSON, 2013). A mídia foi utilizada de maneira instrumental a serviço das políticas daquele Estado autoritário, ao disseminar consenso, medo e desinformação (POSTOLSKI; MARINO, 2009). No caso da radiodifusão, o controle sobre os canais de rede nacional ocorreu sem maior dificuldade, uma vez que eles já se encontravam sob controle do Estado desde a intervenção efetivada pelo governo anterior.

Os recursos da área da radiodifusão de TV aberta foram distribuídos entre as próprias Forças Armadas. O Exército passou a controlar o Canal 9, o Canal 7, a *Secretaría de Comunicaciones* (SECOM) e o *Comité Federal de Radiodifusión* (COMFER). “Este último controlaba a los medios estatales y privados, a través del registro de las emisiones de radio e televisión” (POSTOLSKI; MARINO, 2009, p. 169). A Força Aérea, por sua vez, passou a controlar o Canal 11. Já o Canal 13 ficou a cargo da Marinha. Os empresários, entretanto, pressionaram o governo com o objetivo obter regulação (seção 8.3) e, assim, retomar seu espaço nesse mercado. Para isso, precisariam convencer os setores militares mais radicais de que sua postura seria cooperativa em relação à política estatal.

A pressão surtiu efeito. Em março de 1980, foi sancionado o Decreto-lei nº 22.285 (ARGENTINA, 1980), regulamentado pelo Decreto nº 286, de 24 de fevereiro de 1981 (ARGENTINA, 1981). A norma legal foi formulada pelo Poder Executivo, sob supervisão da *Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas* (ARPA) e da *Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas* (ATA), duas das principais associações patronais do setor.

Isso explicaria, segundo Postolski e Marino (2009, p. 179), seu conteúdo: “(...) *el resultado de la coincidencia de los intereses del Estado (control ideológico) y los empresarios*”. Um exemplo dessa constatação pode ser identificada na redação do Art. 10º, o qual prevê a presença do Estado somente quando os serviços de radiodifusão não se prestarem à exploração por meio da iniciativa privada, como nas áreas de fronteira. O serviço deveria ser prestado, prioritariamente, por pessoas físicas ou jurídicas.

Quanto à multiplicidade de licenças, o Poder Executivo ou o COMFER poderiam outorgar até 24 concessões de rádio ou TV para uma mesma pessoa física ou jurídica, desde que em diferentes localidades. Se num mesmo local, a quantidade deveria se limitar a uma licença de rádio e um uma de TV para uma mesma pessoa física ou jurídica. Destaque-se,

ainda, a previsão legal para o caso de prorrogação de licenças, as quais foram automaticamente renovadas a partir da vigência da lei por mais 15 anos⁶⁶. Desse cenário, saltam aos olhos dois aspectos: o caráter centralizador do processo de outorga, a cargo do Executivo, e o incentivo à baixa competitividade entre firmas. Levando-se em conta que, ao fim da década de 1970, havia 39 emissoras de TV na Argentina, pode-se considerar o limite máximo do número de outorgas por concessionário um tanto elevado. Pode-se, ainda, imaginar a quantidade de emissoras beneficiadas pela renovação automática de licenças.

O Decreto-lei nº 22.285 previa, ainda, o *Plan Nacional de Radiodifusión* (Planara), aprovado também via decreto – Decreto nº 462/81). Sua meta incluía o processo de privatização da radiodifusão, o qual teve início ao fim do período ditatorial, em meio a uma crise de legitimidade do governo. Grupos empresariais próximos ao regime acabaram beneficiados: “*De acuerdo com el espectro ideológico que abarcaba a los nuevos licenciatarios privados, es posible inerir la estrecha relación que se expresó entre el regulador encargado de otorgar las licencias y quienes fueron sus beneficiários*” (POSTOLSKI; MARINO, 2009, p. 185-86).

O forte centralismo decisório por parte do Executivo se estendeu a esse momento em que o governo autoritário se preparava para sair de cena. Assim, outorga seletivamente licenças a grupos empresariais a ele aliados – ou, nas palavras de Blanco e Germano, deixa as concessões “*en manos privadas cercanas*” (2005, p. 37). A mesma prática persiste e é reforçada pelos governos que assumem durante o período de redemocratização, tema da seção seguinte.

12.4 Redemocratização

Em 1983, Raul Alfonsín (1983-1989) foi eleito democraticamente presidente da Argentina. Sua posse marcou o fim do regime ditatorial, ao menos formalmente. O cenário herdado era de instabilidade econômica e social, marcada por endividamento externo, fuga de capitais, inflação, instabilidade de preços e relação tensa entre governo, militares e movimentos sociais (FAUSTO; DEVOTO, 2004; ROMERO, 2014).

⁶⁶ A renovação automática – porém por meio de outro mecanismo, o que suspensão do vencimento da licença – voltaria a acontecer no governo de Néstor Kirchner (seção 12.5). A chamada “renovação branca”, seletiva e instrumental, também é prática recorrente no ambiente regulatório brasileiro (seções 11.2 e 11.5) como exemplo de regulação favorável.

No campo da radiodifusão, uma das primeiras medidas de Afonsín foi suspender a execução do Planara e dar início a um processo de discussão em torno de políticas de comunicação voltadas para a radiodifusão nacional. Nesse contexto, duas tendências conflitantes se destacaram: privatistas *versus* estatistas (COM, 2009; BLANCO; GERMANO, 2005). De um lado, o grupo liderado pelo delegado do COMFER Pedro Raúl Sanchez, defensor de uma regulação privatista, centralista e comercial. De outro, o grupo vinculado à *Secretaría de Información Pública* (SIP), representado pelo secretario Juan Radonjic, partidário de uma atuação mais intensa do Estado no sistema, descentralização decisória e de maior participação de organizações intermediárias, como sindicatos e cooperativas. Percebe-se a disputa entre dois modelos de estruturação de mercado (seção 8.1): uma perspectiva baseada em princípios relacionados ao mercado (*market model*) e outra ligada à ideia de esfera pública (*public sphere model*).

O impasse entre os dois grupos acabou por impossibilitar a elaboração de uma proposta conjunta, conciliadora dos interesses colocados à mesa (COM, 2009). O Executivo acabou por enviar para análise do *Consejo para la Consolidación de la Democracia* (COCODE) o projeto elaborado pela SIP. O fato, porém, não passou despercebido por empresários do setor, observadores atentos do processo de discussão em torno de um novo projeto de lei para a radiodifusão. Em fevereiro de 1987, a *Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes* (CEMCI) pediu ao governo que levasse em conta, também, os anseios do setor empresarial os quais não teriam sido contemplados pela SIP. Ao solicitar que a COCODE também avaliasse o projeto da COMFER, a CEMCI argumentava favorecimento e, a partir disso, reivindicava tratamento igualitário. Verifica-se um claro movimento de pressão por parte do grupo ligado ao setor empresarial em busca de regulação favorável (seção 5.3).

O texto do COCODE, entretanto, pouco absorveu do material da COMFER, defendido pela CEMCI, de modo que prevaleceu a tônica plural, descentralizada e participativa proposta pela SIP (BLANCO; GERMANO, 2005). O trecho seguinte, relacionado à estruturação de redes, endossa essa constatação: “*Se permiten las redes que no abarquen más de 5 emisoras, pero las emisoras comprometidas no pueden cubrir más de un 30% de su emisión con material de esa procedência*” (COCODE, 1988 *apud* COM, 2009). Essa restrição pode ser interpretada como um incentivo à diversidade em termos de fonte e de conteúdo formalmente

instituído por meio de ação regulatória (seção 8.1). Tal medida pode ser entendida, ainda, como uma regulação desfavorável aos empresários do setor historicamente beneficiados.

A iniciativa se propunha, em tese, a romper uma lógica do tipo *path dependence* (seção 3.1). Vale lembrar, todavia, que instituições são, em grande medida, resultado de continuidade. Sua modificação tende a representar alto custo de transação e incerteza quanto às suas consequências. Esses aspectos incentivariam líderes à defesa da manutenção do estado de coisas. Pode-se interpretar o comportamento do Executivo a partir dessa perspectiva, uma vez que, em menos de um ano, o governo abandonou o projeto do COCODE e enviou ao Congresso um texto essencialmente atrelado aos interesses de empresários do setor. Além do recuo quanto à criação de um canal público não governamental, as mudanças incluíram a permissão de até oito emissoras interligadas em rede. “*El Poder Ejecutivo nunca explicó la causa de los cambios que impuso, pero no hay que ser muy perspicaz para adjudicar dichas modificaciones a las presiones de la CEMCI y sobre todo del diario Clarín*” (COM, 2009, p. 208).

A pressão empresarial pode ser classificada como uma influência do tipo *ex-ante*, ou seja, exercida antes e durante o processo de definição da política, quando as empresas procuram moldar as regras aos seus interesses antes delas serem implementadas (seção 5.3). Nesse caso, o processo de trâmite do projeto acabou paralisado nas comissões da Câmara dos Deputados, em meio a novas modificações, debates e controvérsias intermináveis. A não efetivação do projeto do COCODE está inserida num contexto mais amplo característico do governo de Raúl Alfonsín, o qual apresentava uma evidente fragilidade institucional para enfrentar determinados setores da sociedade argentina em ambiente de redemocratização.

A política de radiodifusão reflete a ambiguidade comportamental própria do alfonsinismo imposta pelas circunstâncias (COM, 2009). A análise desse momento demonstra um governo movido por intenções guiadas por princípios democráticos – como pluralidade e diversidade – que se vê constrangido a recuar e negociar com grupos organizados de pressão. O tom democratizante presente no discurso formal do governo de Alfonsín e aplicado a várias políticas públicas setoriais não abarcou a radiodifusão: “*los medios de comunicación fueron dejados a un lado y la Ley 22.285 se mantuvo intacta*” (BLANCO; GERMANO, 2005, p. 118). Àquele momento, a Argentina vivenciava um Estado democrático com baixa capacidade

para implementar suas decisões e, com isso, mantinha-se preservado o legado autoritário do período ditatorial (seção 8.3).

Com o governo de Carlos Saúl Menem (1989-1999), eleito em 14 de maio de 1989 com 47% dos votos, o perfil voltado ao mercado, com predomínio de interesses comerciais sobre a radiodifusão, ganhou contornos ainda mais nítidos (BLANCO; GERMANO, 2005). À época, estavam em funcionamento na Argentina 26 emissoras privadas de TV aberta e outras 17 estatais, além de, aproximadamente, 500 repetidoras. Suas mensagens atingiam 92% dos domicílios do país, os quais contavam com ao menos um aparelho receptor (ROSSI, 2009).

É nesse contexto que tem início aquilo que Baranchuk (2009, p. 215) considera como o processo de concentração midiática mais brutal vivenciado pela Argentina até então. Para isso, desempenhou papel fundamental a implementação da política de privatização da Lei nº 23.696, a chamada *Ley de Reforma del Estado*, sancionada em 17 de agosto de 1989. Rossi (2009, p. 240) destaca os princípios que passaram a mover as políticas públicas argentinas, dentre as quais aquelas voltadas à radiodifusão de sons e imagem: desregulação, privatização e desmonopolização. Estava em curso uma ampla e intensa campanha pró-privatizações como estratégia econômica contra a qual havia uma frágil oposição (BLANCO; GERMANO, 2005). Grupos sindicais se mobilizaram contra a reforma, como a atual *Asociación Argentina de Trabajadores de las Comunicaciones* (AATRAC) e a *Federación Argentina de Trabajadores de Prensa* (FATPREN), porém sem sucesso.

A reforma empreendida pelo governo abria, mais uma vez, uma imensa janela de oportunidade para grupos empresariais ligados ao setor. A lei previa, por exemplo, que o Estado deveria arcar com o passivo das empresas privatizadas, total ou parcialmente, o qual chegava a US\$ 70 milhões. Essa condição reduzia os riscos dos aspirantes a concessionários e, assim, tornava o processo mais atrativo, já que a saúde financeira das emissoras estava debilitada. Além disso, por pressão da *Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas* (ADEPA), empresas gráficas garantiram formalmente a possibilidade de adquirir licenças de radiodifusão – o que representava um incentivo à propriedade cruzada. Não por acaso, a imprensa escrita, em sua grande maioria, declarava-se abertamente favorável à privatização dos canais de TV (BLANCO; GERMANO, 2005).

Na prática, o Art. 65º da Lei nº 23.696 relativizou pontos da Lei 22.285 que se propunham a desestimular a formação de conglomerados e, com isso, “*desató con fuerza el fenómeno de los ‘multimedios’ en el país*” (SCHIFER; PORTO, 2006, p. 164). Nesse contexto, conforme listado por Blanco e Germano (2005), Schifer e Porto (2006) e Rossi (2009), destacam-se os seguintes pontos: (i) eliminação da restrição do número máximo de três licenças de TV ou rádio para uma mesma pessoa física ou jurídica em diferentes áreas de coberturas, prevista no Art. 43º da Lei 22.285; (ii) eliminação das restrições segundo a qual alguém já sócio de empresa de radiodifusão – ou de imprensa gráfica, como citado no parágrafo anterior – estaria impedido de pleitear novas licenças, previstas no Art. 45º da Lei 22.285; (iii) eliminação da previsão que restringia as licenças a empresas cujo objeto social fosse exclusivamente a prestação de serviços de radiodifusão, conforme estabelecia Art. 46º da Lei 22.285, de modo a permitir que empresários de outras atividades econômicas viessem a se tornar radiodifusores; (iv) e, por último, a eliminação da restrição à quantidade de sócios, a qual não deveria exceder o número de 20, previsto no Art. 46º da mesma lei, o que permitiu a associação entre empresas.

O processo de licitação das licenças dos canais 11 e 13 foi iniciado formalmente a partir da publicação do Decreto nº 830, de 21 de setembro de 1989. Em 22 de dezembro, o Decreto nº 1540 concedeu as licenças das emissoras LS84 TV Canal 11 a *Televisión Federal SA* (Telefé) e LS85 Canal 13 a *Arte Radiotelevisio Argentino SA* (Artear). Os canais foram outorgados no dia 29⁶⁷. Entre 1989 e 1995, completaram esse cenário o Canal 2 de La Plata, controlado por Eduardo Eunerkián, e o Canal 9, pertencente a Alejandro Romay (ALBORNOZ; HERNÁNDEZ, 2009). O sistema público de TV, por sua vez, ficou resumido a uma emissora cabeça de rede localizada na capital federal, a *Argentina Televisora Color Sociedad del Estado* (ATC), convertida em sociedade anônima em 1992, quando passou a adotar uma organização interna similar às emissoras privadas (ROSSI, 2009).

O enfraquecimento do Estado autoritário centralizador em termos de recursos de radiodifusão pode, a princípio, ser interpretado como algo benéfico para uma democracia, já que representaria um incentivo pluralidade (seção 6.2). “*Se pasa, entonces, de un sistema de médios estatales a uno controlado por grupos de capital privado*” (BLANCO; GERMANO, 2005, p. 49). Entretanto, o que se verificou na Argentina foi uma transferência dessa

⁶⁷ Para detalhes sobre esse processo de privatização, cf. Baranchuk (2009).

concentração do Estado para o setor privado (seção 6.3). Em poucas palavras, pode-se afirmar que o poder centralizado mudou de mãos. Essa condição proporcionou aos meios de comunicação privados uma redefinição de seu papel no cenário político argentino “*y lo desempeñaron con poder creciente*” (DÍAZ, 1987 *apud* SCHIFER; PORTO, 2006, p. 164). Rossi (2009) classifica o cenário propiciado a partir dessa regulação como hipercomercial e fortemente concentrado.

Vale lembrar que o hipercomercialismo, conceito desenvolvido no campo de mídia por McChesney (2008), está associado às condições necessárias para a constituição de estruturas concentradas de mercado em comunicação (seção 8.3) – justamente o que se credits ao cenário argentino pós-Lei nº 23.696. Empresários da radiodifusão e de empresas gráficas passaram a integrar os mesmos grupos. O jornal diário de maior tiragem da Argentina, o Clarín, por exemplo, compunha a mesma sociedade com a Rádio Mitre e o Canal 13. Com isso, promoveu-se uma aproximação entre os interesses de grupos de mídia, de modo a propiciar um intenso processo de identificação de demandas em comum, aquilo que pode ser classificado como *extra-media interests* (seção 8.1). Ressalte-se que a chance de se obter regulação favorável tende a ser proporcional ao tamanho e ao poder de pressão da indústria (seção 5.3). Esse processo acabou por fortalecer grupos de mídia e, assim, aumentou seu poder de barganha frente ao Estado.

Coincidência ou não, o Art. 8º do Decreto nº 1771, de 1991, oficializou aquilo que, formalmente, estava proibido desde 1957 e que havia sido reforçado pelo Art. 68º da Lei nº 22.285, mas que nunca fora cumprido: o impedimento da transmissão de conteúdo em redes nacionais de TV de caráter permanente (SCHIFER; PORTO, 2006; ROSSI, 2009). Vale lembrar, porém, que a legislação já vinha gradativamente se adaptando à realidade. O Decreto 286, de 1981, por exemplo, já flexibilizava o Art. 68º ao prever, em seu Art. 75º, a existência daquilo que o próprio texto legal denomina “*cabecera*”, em torno da qual se estabelece um conjunto de estações vinculadas que transmitem simultaneamente o mesmo programa (SCHIFER; PORTO, 2006).

Já em 1999, por meio do *Decreto de Necesidad y Urgencia* (DNU) nº 1.005 (ARGENTINA, 1999), o governo modificou o Art. 68º e passou a permitir a formação de redes privadas permanentes, desde que com autorização do *Comité Federal de Radiodifusión* (COMFER). A norma oficializava uma prática informal histórica: a transmissão em cadeia,

atrelada a modificações no chamado “*régimen de multiplicidad de licencias*” (BLANCO; GERMANO, 2005, p. 66). O dispositivo alterou o Art. 43º da Lei nº 22.285 e ampliou de quatro para 24 o número máximo de licenças por operador, o que representava uma ampliação significativa para o cenário nacional da radiodifusão à época (SCHIFER; PORTO, 2006). Isso acabou por incentivar a concentração de concessões em pequenos grupos.

Os conglomerados se fortaleceram na segunda metade da década de 1990 não apenas por conta do incentivo à formação de redes, mas também em função da presença do capital financeiro transnacional no cenário da radiodifusão argentina. O mercado se estruturou a partir do tripé privatização-multimeios-concentração, favorecido pela paridade peso-dólar, o que lhe permitiu a incorporação de tecnologia a baixo custo relativo (BLANCO; GERMANO, 2005). Para ilustrar esse quadro, Albornoz e Hernández (2009) citam o duopólio formado pelos grupos Clarín-Goldman & Sachs Group e Citicorp Equity Investment (CEI)-Telefónica. Os autores destacam a participação decisiva do governo para a formalização dessas sociedades transnacionais: os Decretos nº 85 e nº 86 criaram as circunstâncias que levaram empresas nacionais a venderem suas ações da Telefó para a CEI-Telefónica.

Para Albornoz e Hernández (2009), esse duopólio é um dos mais significativos do final do século XX, uma vez que as duas empresas controlavam quatro dos cinco canais de TV aberta de Buenos Aires, 85% do sistema de TV a cabo, o jornal de maior circulação do país, além das rádios AM e FM de maior audiência. Ressalte-se como decisivo para a construção desse cenário o *Tratado de Promoción y Reciprocidad de Inversiones* firmado entre Argentina e EUA em 1991, o qual permitiu a entrada de capital estrangeiro no sistema de meios de comunicação do país (BLANCO; GERMANO, 2005). Empresas nacionais controladas por famílias argentinas tradicionais se converteram em *holdings* e em sociedades anônimas em busca de alta rentabilidade – o que acabou por não se concretizar em função do contexto econômico desfavorável do início dos anos 2000, conforme destacado adiante.

Ao final do segundo governo Menem, havia 44 estações de televisão na Argentina, das quais três pertencentes ao Estado e 29, a empresas privadas ou a universidades – outras 10 estavam vinculadas a províncias. Além disso, a penetração da TV alcançava 98% dos lares do país, os quais consumiam um total de 76% de conteúdo produzido em Buenos Aires. Àquele momento, tratava-se de uma estrutura de mercado oligopolizada e internacionalizada, baseada em alta concentração de propriedade empresarial (ALBORNOZ; HERNÁNDEZ, 2009). Esse

cenário foi herdado pelo governo de Fernando de la Rúa (1999-2001), o qual – pressionado pela indústria – optou pela continuidade em termos de política de radiodifusão, mais especificamente em relação à TV aberta (LEIVA, 2009). A grande maioria das políticas adotadas flexibilizou ainda mais regras restritivas ao empresariado do setor e, assim, preservou tendências historicamente em curso (BLANCO; GERMANO, 2005).

Entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, a Argentina enfrentava uma crise política, econômica e social. De la Rúa renunciou e, em seu lugar, assumiu Eduardo Duhalde (2002-2003), eleito indiretamente pelo Congresso para finalizar o período de mandato do seu antecessor. As políticas setoriais do seu governo se voltaram prioritariamente ao combate a emissoras de rádio que atuavam na ilegalidade, por meio de intensa fiscalização e aplicação de penas duras, o que chegou a incluir modificações no Código Penal. Essa postura, ressalte-se, é permanentemente reivindicada por empresários do ramo, como forma de “normalizar o espectro eletromagnético”. Ao mesmo tempo, sua gestão dedicou atenção especial ao serviço de TV a cabo, com a implementação de regras favoráveis a firmas já consolidadas, em detrimento do incentivo à entrada de novos atores nesse mercado (BALADRÓN, 2009).

No início dos anos 2000, a Argentina estava imersa numa profunda crise econômica, da qual não escaparam os grandes meios de comunicação. O Clarín, por exemplo, chegou a dever entre U\$S 930 milhões (BLANCO; GERMANO, 2005) e U\$S 1 bilhão (BALADRÓN, 2009). A desvalorização do peso frente ao dólar somada ao acúmulo de dívidas contraídas no exterior incentivou um desinibido processo de barganha. Na mesa de negociações, estava a *Asociación Empresaria Argentina* (AEA), fundada em 28 de maio de 2002 e formada por 70 dos principais empresários do país, dentre os quais grandes radiodifusores (BLANCO; GERMANO, 2005). A negociação se deu, basicamente, nos seguintes termos: o governo viabilizaria a sobrevivência de empresas de comunicação, por meio de modificações na *Ley n° 24.522*, a chamada *ley de concursos y quiebras*, de 1995; em troca, elas ofereceriam apoio político à gestão.

Conforme relata Blanco e Germano (2005, p. 79), “*La fórmula elegida fue la de una devaluación con pesificación asimétrica de las deudas con los acreedores locales y un seguro de cambio para la deuda que se encontraba en el exterior*”. A fragilidade institucional por parte do governo e econômica por parte dos empresários favoreceu uma interação estratégica cooperativa entre os dois atores. A principal demanda dos empresários

endividados era eliminar o chamado *cram down*⁶⁸, mecanismo legalmente previsto por meio do qual o credor estrangeiro se torna apto a adquirir parte da empresa do devedor como parcela do pagamento da dívida. “*El 30 de enejo, la Ley 25.563 introdujo el cambio requerido por Clarín, y tan sólo 4 días después se firmó el Decreto 214/02, que pesificó las deudas en dólares*” (BALADRÓN, 2009, p. 326).

Em 17 de abril de 2002, o governo enviou ao Congresso um projeto de lei que eliminou a possibilidade do *cram down* (BLANCO; GERMANO, 2005). Esse episódio é mais uma clara evidência da atuação do Estado como fornecedor de regulação favorável em troca de apoio político (seção 5.3). A cooperação entre radiodifusores e governo se manteve regular nos anos seguintes. Porém, contingências históricas modificariam o cenário gradativamente, conforme narrado na próxima seção.

12.5 Contingências

A gestão de Eduardo Duhalde chegou ao fim em meio a uma profunda crise política, social e econômica, agravada pelo episódio que se tornou conhecido como *Masacre de Avellaneda*.

No dia 26 de junho de 2002, durante um protesto contra o governo na ponte Pueyrredón, em Buenos Aires, os militantes do *Movimiento de Trabajadores Desocupados* (MTD) Darío Santillán e Maximiliano Kosteki foram assassinados. A principal suspeita recaiu sobre a polícia, cuja repressão à manifestação deixou 33 pessoas feridas (CAMINOS, 2012). A situação se tornou insustentável politicamente, a ponto do governo se ver forçado a antecipar as eleições. Anteriormente agendadas para 27 de outubro de 2003, elas foram realizadas no dia 18 de abril.

Desgastado, Duhalde abriu mão de disputar a reeleição e apoiou a candidatura do então pouco conhecido governador de Santa Cruz, uma província da patagônia argentina com aproximadamente 200 mil habitantes, chamado Néstor Carlos Kirchner. Além de possuir reduzida expressão nacional, o candidato de Duhalde foi eleito sob circunstâncias atípicas que se refletiram em significativa debilidade institucional. No primeiro turno, ele ficou em

⁶⁸ *Cram down* é uma expressão jurídica originada nos EUA para se referir a uma situação em que o juiz impõe a todos os credores um plano proposto pelo devedor e aprovado pela maioria desses credores.

segundo lugar, com 22,24% dos votos, atrás do ex-presidente Carlos Menem, que somou 24,45%. Diante de pesquisas que indicavam a vitória de Kirchner no segundo turno, marcado para o dia 18 de maio, Menem decidiu renunciar à disputa. Com isso, Néstor Kirchner (2003-2007) se tornava, automaticamente, o presidente eleito da Argentina, com o respaldo oficial de apenas 22,24% dos eleitores. Em 25 de maio de 2003, ele assumiu a *Presidencia de la Nación* com a imperiosa necessidade de legitimar sua liderança.

O contexto de fragilidade política governamental era propício à manutenção da lógica de obtenção de regulação por parte de empresários de radiodifusão. Nesse sentido, as políticas setoriais de Néstor Kirchner favoreceram direta ou indiretamente os grandes conglomerados de mídia, de modo a reforçar o cenário construído ao longo dos governos que o antecederam. A primeira evidência dessa interação estratégica cooperativa veio à tona já no primeiro mês de governo com a Lei nº 25.750, a lei de *Preservacion de Bienes y Patrimonios Culturales* (ARGENTINA, 2003). O dispositivo legal, sobretudo em seu Art. 3º, sugere um desenho institucional feito, aparentemente, sob medida aos meios de comunicação que haviam contraído dívidas com credores estrangeiros (BALADRÓN, 2009; CALIFANO, 2009).

Sob pretexto de proteção ao que considera patrimônio cultural nacional, a norma eliminou oficialmente a possibilidade de *cram down* para meios de comunicação, conforme explicitado em seu Art. 5º⁶⁹, a partir de uma legislação específica para o setor. A ação do Estado se mostra seletiva e instrumental, a oferecer regulação favorável de acordo com a conveniência daqueles beneficiados – historicamente, empresários da radiodifusão, conforme destaca Mastrini: “*Una vez más queda evidenciado como corre el Estado en auxilio de las grandes corporaciones: si todo va bien, las empresas se apropian de las ganancias, cuando hay turbulencias económicas o malas inversiones, buscan la protección del Estado*” (MASTRINI, 2008, p. 83).

Destaque-se, sobretudo, o Decreto nº 527, de 20 de maio de 2005, o qual suspendeu por um prazo de 10 anos o fim das licenças de serviço de radiodifusão. A exemplo do Decreto nº

⁶⁹ *ARTICULO 5º — Establécese que el procedimiento y las disposiciones reguladas por el artículo 48 de la Ley Nº 24.522 en la redacción establecida por el artículo 13 de la Ley Nº 25.589, no regirán para los **medios de comunicación** enumerados en el artículo 3º de la presente ley en tanto éstos sean de propiedad nacional, tanto como se define en el artículo 2º de la presente. En caso de no alcanzarse acuerdo en los procedimientos concursales, a solicitud de la concursada la propuesta de participación directa o indirecta de empresas extranjeras en la propiedad de los medios de comunicación de empresas nacionales, deberá ser previamente autorizada por el Poder Ejecutivo nacional* (grifo nosso).

1.005/99, tratou-se de um decreto do tipo DNU, isto é: *Decreto de Necesidad y Urgencia*, um recurso para uso em circunstâncias excepcionais, algo questionável nesse caso. Diante da impossibilidade de prorrogar legalmente a período de concessão, o governo lançou mão de um artifício jurídico, “*de modo tal que los licenciarios puedan casi eternizarse en el control de los medios*” (CALIFANO, 2009, p. 348). A lógica da regulação favorável é evidente. Califano (2009) relata que o texto legal é praticamente o mesmo de uma carta com data de 29 de maio assinada pelos presidentes da *Asociación Argentina de Televisión por Cable* (ATVC), *Asociación de Teleradiodifusoras Privadas* (ATA), *Asociación de Radios Privadas Argentinas* (ARPA) e *Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes* (CEMCI). Naquele momento estavam para vencer as concessões das emissoras America, Canal 9, Canal 13 e Telefé, as quais foram, na prática, prorrogadas por mais 10 anos.

Al día siguiente, La Nación editó la noticia como segundo título de tapa y afirmó que la medida “beneficiará, entre otros, a los grupos Telefónica y Clarín, que mantendrán los canales 11 y 13 respectivamente hasta el año 2025”. El matutino explicó que la medida presidencial tuvo que ver con un pedido especial del titular de Canal 9, Daniel Hadad a cuyo socorro financiero respondió la Casa Rosada pero generalizando la medida para todas las licenciarias. Clarín lo consignó ese día en una breve información en la página 56 (“LOS 21 PUNTOS”, el documento..., 2008, n.p).

Esse é mais um episódio da série de pressões exercida por empresários do setor em troca do oferecimento de apoio ao governo, com consequências para o sistema de radiodifusão vigente, principalmente por parte do Canal 9. O Decreto nº 527/2005 pode ser diretamente associado à demanda manifestada formalmente por essas entidades representativas, ao mesmo tempo em que demonstra a derrota de outros atores:

Lo más importante es que el decreto constituyó un duro golpe a la posibilidad de discutir una ley de radiodifusión democrática, que contemple las necesidades de todos los sectores, y que cambie la situación de que el sector de las comunicaciones esté encuadrado en un marco legal producido en la Dictadura Militar. Este Decreto fue un paso adelante en la consolidación del sistema, fue consecuente con el modo en que se regula la comunicación en democracia e implicó un nuevo paso atrás en la democratización de las comunicaciones. De hecho, aun sin proponérselo, el Decreto 527 significó un duro revés para numerosas organizaciones de la sociedad civil que habían comenzado a organizarse para reclamar una

nueva ley de radiodifusión en el marco de la Coalición para una Radiodifusión Democrática (MASTRINI, 2008, p. 87).

A *Coalición para una Radiodifusión Democrática* havia sido fundada há pouco menos de um ano, em 27 de agosto de 2004, pelo *Foro Argentino de Radios Comunitarias* (FARCO), instituição que congrega rádios comunitárias e populares do país, formada por 91 associados. Em sua página na internet⁷⁰, a entidade afirma: “*FARCO detecta con preocupación y denuncia la creciente concentración en la propiedad de los medios. FARCO defiende y promueve la democratización de la comunicación como condición necesaria para la democratización de la sociedad*”. Quanto à finalidade do serviço de radiodifusão, trata-se de uma postura essencialmente voltada para o modelo assentado em princípios de interesse público, em oposição ao que a entidade considera “*como una simple actividad comercial lucrativa*” (seção 5.3 e seção 8.1).

Na arena de disputa por recursos de radiodifusão durante o governo de Néstor Kirchner, o conflito de interesses se mostrava muito claro, conforme quadro abaixo:

QUADRO 3: principais atores em disputa por recursos de radiodifusão de TV aberta no governo Néstor Kirchner.

Radiodifusores	Movimentos sociais
ATA	<i>Coalición para una Radiodifusión Democrática</i>
ARPA	
CEMCI	

FONTE: elaboração própria

De um lado, estava a *Coalición para una Radiodifusión Democrática*, formada por representantes de entidades sindicais, instituições ligadas a radiodifusão comunitária, parlamentares, acadêmicos e militantes de direitos humanos⁷¹. Do outro, estavam entidades

⁷⁰ Trecho da seção “*Quiénes somos*” da página da entidade na internet. Disponível em: http://www.farco.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=212. Acesso em: 23 nov. 2014.

⁷¹ Integrantes da *Coalición para una Radiodifusión Democrática*: Hebe Bonafini, Asociación Madres de Plaza de Mayo / Estela Carlotto, Abuelas de Plaza de Mayo / Adolfo Perez Esquivel, Premio Nobel de la Paz / Hugo Moyano, Secretario General y Julio Piumato, Secretario de Derechos Humanos, Confederación General del Trabajo, CGT / Hugo Yasky, secretario General Central de Trabajadores Argentinos, CTA / Foro Argentino de Radios Comunitarias, FARCO, Néstor Busso y Daniel Fosarolli / Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Gaston Chillier, Director Ejecutivo / Confederación Sindicatos de Trabajadores de Medios de Comunicación, COSITMECOS – CGT, Horacio Arreceygor / Asociación Argentina de Actores (AAA) - Norberto Gonzalo /

empresariais como a *Asociación de Teleradiodifusoras Privadas* (ATA), a *Asociación de Radios Privadas Argentinas* (ARPA) e a *Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes* (CEMCI). Estas continuavam a demostrar superioridade em termos de força política, conforme historicamente verificado. Sua última vitória expressiva havia sido a assinatura do Decreto nº 527, o que levou a *Coalición* a se manifestar publicamente contra o governo.

Asociación Argentina de Trabajadores de las Radiocomunicaciones (AATRAC) - Jorge Soria / Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN) - Gustavo Granero / Federación Argentina de Trabajadores de Imprenta, Diarios y Afines (FATIDA) Enrique Marano / Sociedad Argentina de Locutores (SAL) - Enrique Pérez Nella / Sociedad Argentina de Músicos (SADEM) - José Alberto Giaimo / Sindicato Argentino de Televisión (SAT) - Horacio Arreceygor / Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina (SICA) - Luis Colazo / Sindicato Único de Publicidad (SUP) - Vicente Álvarez / Sindicato Único de Trabajadores del Espectáculo Público (SUTEP) – Miguel Paniagua / Federación de Trabajadores de la Comunicación, FETRACOM - CTA, Juan Carlos Giuliani / Círculo Sindical de la Prensa de Córdoba, CISPREN, Guido Dreizik / Sindicato de Prensa de Rosario, Edgardo Carmona / Asociación de Prensa de Tucumán, Oscar Gijena / Sindicato de Prensa de Mar del Plata, Roberto Ferro / Foro de Comunicación de Santa Fe, FOCOS / Asociación Radios de Universidades Nacionales, ARUNA, Omar Turconi, Presidente / Confederación de Trabajadores de la Educación República Argentina, CTERA, Stella Maldonado y Francisco Nenna / Movimiento Libres del Sur, Humberto Tumini, Jorge Ceballos / Federación de Tierra y Vivienda, Walter Ferreiro / María C. Mata, Directora Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea, Universidad Nacional de Córdoba / Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Alejandro Kaufman, Director ; Julio Moyano, Secretario Académico, Santiago Castellano, Coordinador Técnico / Guillermo Mastrini, Profesor Políticas y Planificación de la Comunicación, Univ. Nac. Buenos Aires / Los 100, Asociación de Periodistas, Enrique Masllorens / Miguel Julio Rodríguez Villafañe, Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación / Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Segundo Luis Camuratti, Presidente, Edgardo Form, Gerente general, Roberto Gómez / ARBIA, Asociación Radiodifusores Bonaerenses y del Interior de la República Argentina, Osvaldo Francés / Federación Argentina de Radiodifusores, Daniel Nievas, Fernando Tupac Amaru Brondo / Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos, WACC, Claudia Florentin y Marcela Gabioud / Universidad Nacional de Córdoba, Miguel Rojo, Director de servicios Radio y TV U.N. Córdoba / Centro Nueva Tierra, María Pia Pawlowicz, Presidenta / Dafne Plou, PARM LAC / Foro por una Comunicación Democrática y Popular, de la ciudad de Mar del Plata, Sergio Salinas Porto / Cecilia Merchán - Diputada de la Nación / Victoria Donda Perez - Diputada de la Nación / Roberto Baigorria - Movimiento Barrios de Pie / Laura Berardo- Diputada Pcia. de Buenos Aires / Paula Sánchez - Diputada Pcia. de Neuquén / Héctor Romano - Diputado Pcia de Tucumán / Carlos Morello - Diputado Pcia. de Salta / Daniel Ezcurra - ISEPCI / Daniel Fossaroli - FM Aire Libre / Ángel José Gutiérrez - FM San Pedro de Colalao / Corina Duarte - FM Radio Estación Sur / Mario Farías - FM Sur / Néstor Busso - Radio Encuentro / Daniel Ríos - FM Radio Chalet / Magín Páez - FM Comunidad Angelelli / Gustavo García - FM Comunitaria Bajo Flores / Carlos Pelolli - FM Radio Libre / Esteban Tedesco - FM De la Azotea / Javier Daruich - FM Frecuencia Zero / Miguel Vidal - FM Compartiendo / René Caiconte - FM La Voz Del Cerro / Nelson Belmar - FM La Mosquitera / Alfredo Bustamante - FM Libertad / Valeriano Mesa - FM Radio del Barrio / Danilo Martínez - FM Radio del Pueblo / Juan Carlos Figueredo - INCUPO / Jorge Aguayo - FM La Buena Noticia / Ambrosio Tripailaf - FM Che / Silvio Bocchicchio - FM Radioactiva / Hugo Pan - FM La Nueva / Hernán Oroná - FM Comunitaria San Pedro / Liliana Ledesma - FM Comunitaria del Sur / Eduardo Iriarte - FM Comunitaria Cuyum / José Luis Colligua - FM Newen Hue Che / Carmen Caitrus - FM Comunidad Carrilil / Raúl Bermúdez - FM Reconquista / Eduardo Pilquiñan - FM La Voz Del Sur / Roberto Arias - FM Pocahullo / Martín Iglesias - FM Ahijuna / Pedro Lanteri - AM La Voz de las Madres / Pedro Romo - FM Algarrobal / Silvio Méndez - FM Cualquiera / Martín Segura - FM De La Azotea / Gabriel Cena - FM De La Calle / Pedro Morales - FM Del Chenque / José Ulises López - FM Libertador / Mónica Gamboa - FM Popular / Francisco Morales - FM Por la hermandad de los Pueblos / Héctor Ortiz - FM Raíces / Eduardo Candreva - FM Futura / Juan Ramón Núñez - FM La Milagrosa / Diego Jaimes - FM La Posta / Alfredo Bustamante - FM Libertad / Claudia Jacobbe - FM Libre / Silvio Foscaldi - FM Milenio / Rubén Pérez - FM Radio Sin Dueño / Ariel Weinman - FM Radio Gráfica / Ramona Inzaurrealde - FM Tinkunako / Fernando Bustamante - Red de Comunicación Indígena / Mirna González - FM San Sebastián de las Ovejas / Luís Bazán - FM San Alfonso / Lautaro Capece - AM Wajzugun.

O empresariado, porém, estava prestes a enfrentar um adversário um tanto mais preparado e unido. Desde 2003, aqueles que posteriormente dariam corpo à *Coalición* vinham trabalhando a elaboração de um documento intitulado *Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia*, o qual ficaria conhecido como *Los 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación* – ou, simplesmente, *Los 21 puntos*. O “21” era uma referência aos 21 anos de processo de democratização decorridos até então. O texto enfatiza o que para as entidades signatárias representava uma necessidade urgente: um novo marco legal para a radiodifusão que substituísse a Lei nº 22.285, vigente desde o último governo autoritário. Ressalte-se que desde 1983, um total de 73 projetos legislativos com esse objetivo já haviam naufragado politicamente (KITZBERGER, 2012). Esse quantitativo reflete o poder de pressão das entidades empresariais organizadas politicamente.

Os argumentos da reivindicação da *Coalición* fazem referência direta aos princípios que embasam o debate sobre democracia enquanto substância, preponderantemente à ideia de pluralidade (capítulo 6). Em trecho de abertura do documento, lê-se: “*Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia. La Ley de Radiodifusión debe garantizar el pluralismo informativo y cultural*” (COALICIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA, 2004, p. 2). Como pano de fundo para o desenvolvimento da argumentação, a comunicação é destacada como um direito humano fundamental e, por isso, irrenunciável. Sua garantia efetiva é atrelada à imprescindibilidade de políticas de radiodifusão que entendam a exploração desse serviço como bem público e, assim, garantam diversidade de vozes. O alvo da pressão era o governo, apontado como ator regulador responsável garantidor desse direito.

Para o objetivo da reflexão aqui desenvolvida, merecem destaque os pontos 4, 5 e 6 do documento:

4.- Las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse. Nadie debe apropiarse de las frecuencias. Las frecuencias radioeléctricas pertenecen a la comunidad, son patrimonio común de la humanidad, y están sujetas por su naturaleza y principios a legislaciones nacionales así como a tratados internacionales. Deben ser administradas por el Estado con criterios democráticos y adjudicadas por períodos de tiempo determinado a quienes ofrezcan prestar un mejor servicio. La renovación de las licencias estará sujeta a audiencia pública vinculante.

5.- *La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión. El Estado tiene el derecho y el deber de ejercer su rol soberano que garanticen la diversidad cultural y pluralismo comunicacional. Eso implica igualdad de género e igualdad de oportunidades para el acceso y participación de todos los sectores de la sociedad a la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión.*

6.- *Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia. Deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La propiedad y control de los servicios de radiodifusión deben estar sujetos a normas antimonopólicas por cuanto los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia, al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la cultura y a la información de los ciudadanos (COALICIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA, 2004, p. 6).*

No entanto, entre 2003 e 2008, não se observou qualquer iniciativa governamental no sentido de atender a essas propostas (KITZBERGER, 2012). Faltava vontade política a Néstor Kirchner para modificar o *status quo* composto por conglomerados com peso social, econômico e político (CALIFANO, 2009). O presidente sequer recebeu na Casa Rosada a comissão formada por 100 representantes da *Coalición* que desejavam lhe entregar formalmente o documento com os *21 puntos*. Coube ao secretário geral da Presidência, Oscar Parrilli; ao então Secretario de Medios, Enrique Albistur; e ao coordenador geral do COMFER, Sergio Fernández Novoa, recebe-lo. “*En aquel encuentro, se reconoció desde el Gobierno que una nueva ley de radiodifusión era una deuda pendiente de la democracia, pero la agenda oficial no incluía este tema*” (BUSSO; JAIMES, 2011, p. 20).

Pode-se afirmar que, estrategicamente, não havia motivos para o governo fazer opção pelo conflito com empresários. A fragilidade institucional sob a qual Néstor Kirchner havia assumido não sugeria esse como o caminho politicamente mais adequado a ser tomado. As condições favoreciam a lógica da continuidade cooperativa, não da ruptura. E foi o que ocorreu até o episódio que se tornou conhecido como “*conflicto con el campo*” (KITZBERGER, 2012). Isso se deu sob o governo de Cristina Kirchner, iniciado em 10 de dezembro de 2007, após ter sido eleita no primeiro turno – tema central do tópico seguinte.

12.6 Mudança

Uma das primeiras iniciativas da presidente Cristina Fernandez Kirchner (CFK) à frente do poder Executivo foi implementar políticas tributárias para o setor agropecuário produtor e exportador de grãos.

A Resolução nº 125 assinada pelo então ministro da Economia Martín Lousteau determinava a retenção de divisas geradas pela exportação de cereais e oleaginosas, especialmente a soja (BUSSO; JAIMES, 2011). Empresários reagiram às ações com protestos que incluíram bloqueios de portos e de estradas. Manifestações contra e a favor das medidas praticamente levaram Buenos Aires ao colapso (AGÊNCIA EFE, 2008). Mais do que indicar a falta de consenso sobre política industrial, “o conflito trouxe à tona a fragilidade institucional da Argentina, especialmente a centralização do poder em um reduzido número de cargos, como a Presidência, a chefia de gabinete, o Ministério de Planejamento e a Secretaria de Comércio Interior” (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009, p. 44).

Cristina Kirchner encontrou resistência, também, das grandes empresas de comunicação, que iniciaram uma forte campanha contra o governo por meio de seus veículos (KITZBERGER, 2012). O apoio do Clarín seria algo esperado por CFK como contrapartida à autorização dada ainda por Néstor Kirchner, já no fim da sua gestão, para a fusão entre a Multicanal (parte do Grupo Clarín) e a Cablevisión, as duas maiores empresas de TV a cabo do País (SANGUINETTI, 2007). A transação foi alvo de críticas, uma vez que representaria um incentivo ao monopólio no setor, além de evidenciar a interação estratégica de barganha entre o governo e o Grupo Clarín (CLARÍN, EL GRAND invento..., 2010, n.p.). Entretanto, o apoio midiático às ações governamentais não ocorreu, pelo contrário.

Vale destacar que um dos quatro acionistas do Clarín, José Antônio Aranda⁷², é produtor rural e chegou a presidir a *Associação Braford Argentina*, uma das principais entidades ruralistas do setor. O próprio ex-presidente Néstor Kirchner já havia se referido ao Grupo como “*el gran sojeiro argentino*” (GUIMARÃES, 2009b). Some-se a isso o fato da maior

⁷² O perfil de Aranda está disponível no portal do Grupo Clarín em: <<http://www.grupoclarin.com/en/institutional/jose-antonio-aranda>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

mostra agropecuária do país ser organizada justamente pelo Clarín em parceria com o La Nación – os dois principais grupos de mídia da Argentina⁷³.

A cobertura dos veículos de comunicação explicitou a construção de uma realidade negativa para o governo (seção 6.3), por meio da qual se empreendeu uma forte campanha contra a presidente (GUIMARÃES, 2009a). Nesse cenário, a oposição da mídia é elemento relevante, conforme destaca Kitzberger: “*Estas coberturas, en particular las de medios del Grupo Clarín, suscitaron un viraje hacia estrategias confrontativas en el gobierno y una significativa movilización alineada en torno de la cuestión de los medios*” (KITZBERGER, 2012, p. 182).

Nesse episódio, é possível elencar aquele que seria o *feasible set* (seção 2.5) básico governamental. O governo argentino poderia: (i) ceder à pressão dos radiodifusores, voltar atrás e, assim, continuar a cooperar; ou (ii) manter a posição inicial e, portanto, romper a relação de cooperação. Os fatos sugerem uma decisão pela segunda alternativa. O não apoio por parte de meios de comunicação teria sido o suficiente para Cristina ventilar a existência de uma conspiração articulada entre empresários de comunicação e ruralistas para destituí-la do poder (FIGUEIREDO, 2008; PALÁCIOS, 2010a; 2010b).

CFK declarou guerra aos meios de comunicação opositoristas: “*Durante el conflicto, la presidenta expresó repetidamente el malestar con los medios para ‘azucar’ el conflicto con los ruralistas, por ‘desinformar’ al público, ocultar hechos, por sesgos improprios o, finalmente, desestabilizar al propio gobierno*” (KITZBERGER, 2012, p. 182-183).

A cobertura midiática considerada hostil por CFK acabou por proporcionar a aproximação entre seu governo e o grupo de pressão opositor aos radiodifusores, congregados em torno da *Coalición*. As circunstâncias favoreciam esse movimento. Em 1º de março de 2009, ao abrir formalmente os trabalhos no Congresso Nacional, a presidente anunciou que enviaria aos parlamentares uma proposta de projeto de uma nova lei dos meios audiovisuais (BUSSO; JAIMES, 2011). O ato contrariava uma das principais instituições informais do campo de políticas de comunicação: em ano eleitoral, não se recomenda colocar em xeque o

⁷³ Essa informação sobre os promotores do evento é pública e está disponível no próprio site do evento: http://www.expoagro.com.ar/english/index_eng.php. Acesso em: 12 set. 2010.

poder de empresas de mídia (LORETI; LOZANO, 2014). Em vez de retroceder, o governo transformou o confronto em um dos principais temas de campanha das eleições legislativas.

As condições abriam perspectivas para mudanças no cenário de disputa por recurso de radiodifusão. O quadro de correlação de forças era outro. Se no governo de Néstor Kirchner a comissão formada por 100 pessoas não chegou a ser recebida pelo então presidente, agora ela era convidada a participar e a contribuir com a elaboração de um projeto de lei para a radiodifusão. Os *21 Puntos* foram, então, reapresentados ao poder Executivo e, com base nele, a presidente deu início ao processo do qual se originou a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522*, a chamada *Ley de Medios ou LSCA*.

Concomitantemente, o poder Executivo elaborou a política pública *Fútbol para Todos*⁷⁴. A medida acabou por desempenhar papel relevante no processo de enfraquecimento do grupo de pressão formado por empresários de radiodifusão, especialmente o Clarín, sobretudo em termos de apoio popular e recursos financeiros. Sua gênese está associada à derrota da *Frente para la Victoria* nas eleições 2009, quando Cristina se viu forçada a mudar parte de seu governo. Uma das principais modificações incluiu a chefia de seu gabinete, que passou a ser ocupada por Aníbal Fernández, figura de livre trânsito no meio futebolístico. Atribui-se a ele a ideia que deu origem à medida *Fútbol para Todos* (VÁZQUEZ; CAYÓN, 2014).

O contexto era de crise no futebol argentino. Clubes acumulavam dívidas milionárias e jogadores ameaçavam greve. Ao mesmo tempo, o governo era alvo de críticas sistemáticas por parte da mídia, por conta das suas medidas tributárias para o agronegócio. Além disso, a presidente estava fragilizada após derrota nas eleições legislativas. Essas circunstâncias favoreceram a aproximação entre CFK e Julio Humberto Grondona, presidente da *Asociación Argentina de Fútbol* (AFA). Num encontro em Olivos, Cristina lhe fez uma proposta irrecusável: 600 milhões de pesos por ano pelos direitos de transmissão televisiva do campeonato nacional.

A oferta era irrecusável por um motivo de ordem prática muito simples:

⁷⁴ Para detalhes sobre gênese e evolução da política *Fútbol para Todos*, ver Vázquez e Cayón (2014).

La oferta casi triplicaba al canon que pagaba Televisión Sateletal Codificada – una empresa integrada por Torneos y Competencias y Clarín – , ponía fin al negociil del cable y promovía el retorno de la televisión abierta a los campeonatos de Primera División de Fútbol argentino (VÁZQUEZ; CAYÓN, 2014, p. 11).

Com a *Fútbol para Todos*, o governo estatizava as transmissões de jogos em rede nacional do campeonato argentino. A primeira partida foi transmitida no dia 21 de agosto de 2009, entre Gimnasia e Godoy Cruz, em La Plata. O acordo, firmado até 2019, havia sido tão vantajoso para a AFA a ponto da associação rescindir o contrato que mantinha com o grupo do qual fazia parte o Clarín.

Ao fim da temporada 2011/2012, com a queda do River Plate para a segunda divisão do campeonato, Grondona anunciou que as transmissões também passariam a incluir a série B. Além disso, a *Fútbol para Todos* deu origem a novas competições promovidas pela AFA com o objetivo de maximizar os benefícios dessa política. Um exemplo é a Copa Argentina, nos moldes da Copa do Rei, realizada na Espanha. Por meio desse campeonato, clubes mais competitivos da capital passaram a disputar partidas com times menores, em localidades mais periféricas do país.

Naquele momento, o futebol foi adotado pelo governo como importante ferramenta para atingir objetivos políticos. As transmissões das partidas foram usadas como propaganda política para exemplificar a diversidade e a pluralidade na TV sob o ponto de vista do governo (VÁZQUEZ; CAYÓN, 2014). Mensagens ressaltando aqueles que seriam benefícios da LSCA foram transmitidas em inserções ao longo da programação futebolística, conforme reproduções abaixo⁷⁵:

⁷⁵ Uma das peças publicitárias produzidas pelo governo está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Do_LFET8kI8>. Acesso em: 30 nov. 2014.

FIGURA 8: campanha publicitária LSCA veiculada em partidas de futebol.



FONTE: elaboração própria a partir de vídeo disponível no canal da Casa Rosada no Youtube.

O objetivo era conquistar apoio popular. Coincidência ou não, o fato é que isso acabou ocorrendo: 57% se diziam favorável à lei, enquanto 33,5% se manifestaram contrários (57% DE LA población..., 2013). Com uma só medida, a *Fútbol para Todos*, o governo quebrou uma relação histórica de cooperação entre a AFA e grandes empresas de comunicação, sobretudo o Clarín, enfraqueceu seus adversários políticos e ainda plantou a semente da conquista de apoio popular por meio de um elemento de natureza essencialmente emotiva – o futebol.

Pode-se afirmar que, a partir de processos de interação em nível agencial, a Resolução n° 125 gerou uma consequência estrutural não intencional capaz de modificar o cenário até então vigente (seção 2.2). Voltada ao setor agropecuário, a decisão resultou em episódio cujos desdobramentos se mostraram necessários ao debate e, subsequentemente, à implementação de uma nova lei para o setor da radiodifusão na Argentina. Do conflito com o campo emergiu o início do rompimento de uma relação de ciclos de reforço que se perpetuava historicamente a partir de interações estratégicas cooperativas entre governo e empresários de radiodifusão (seção 3.3). O processo de rompimento foi reforçado, ainda, por condições surgidas a partir das eleições legislativas de 2009 e das mudanças no gabinete do poder Executivo dela decorrentes. Tratam-se, portanto, de episódios cumulativos capazes de interromper continuidades e preparar as condições necessárias para mudanças de impacto (seção 3.2).

Os principais argumentos levantados pelo governo se referiam justamente à necessidade de combater a concentração de propriedade de veículos de comunicação e de garantir a participação da sociedade civil, por meio de conselhos, na fiscalização do sistema e do conteúdo transmitido (GUIMARÃES, 2009a). Dentre os 166 artigos da *Ley de Servicios de*

Comunicación Audiovisual, quatro deles merecem atenção especial para os efeitos desta pesquisa, todos reunidos no Capítulo II, denominado *Régimen para la adjudicación de licencias y autorizaciones*. São eles: 45º, 48º e 161º, justamente aqueles cujos trechos foram o maior alvo de disputa, tanto no Congresso quanto na Corte Suprema. São justamente aqueles que tratam de normas relacionadas a licenças. Merecem destaque, também, os Art. 24º, Art. 29º e Art. 47º – os quais, dentre outros pontos, abordam, respectivamente, a possibilidade de parlamentares serem concessionários de radiodifusão, a presença de capital estrangeiro e a otimização do espectro eletromagnético.

Começemos pelo Art. 24^{o76}, cujo texto descreve o perfil daqueles habilitados a pleitearem uma licença para exploração de serviços de radiodifusão, as chamadas *condiciones de admisibilidad*. Dentre as normas estabelecidas, merecem destaque aquelas elencadas nas alíneas “c”, “h” e “i”. De acordo com a lei, estão proibidos de se tornarem concessionários: funcionários de governo; funcionário público ou militar; diretor, administrador ou acionista de empresa prestadora de serviço público; além de, resalte-se, legisladores. O Art. 29^{o77} por sua vez, estabelece restrições quanto à presença de capital estrangeiro, limitando-a ao máximo de 30% de participação acionária por empresa concessionária. Levando-se em conta a história de inserção do capital transnacional nos meios de comunicação argentinos, a medida representava mais uma regulação desfavorável a empresários do setor.

⁷⁶ Art. 24º - *Condiciones de admisibilidad - Personas físicas. Las personas de existencia visible, como titulares de licencias de radiodifusión, las personas de existencia visible en cuanto socios de las personas de existencia ideal con fines de lucro, deberán reunir al momento de su presentación al proceso de adjudicación de la licencia y mantener durante su vigencia, las siguientes condiciones:*

(...)

c) *No haber sido funcionario de gobiernos de facto, en los cargos y rangos que a la fecha prevé el artículo 5º incisos a) hasta inciso o) e incisos q), r), s) y v) de la ley 25.188 o las que en el futuro la modifiquen o reemplacen;*

(...)

h) *No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público ni militar o personal de seguridad en actividad. Esta condición no será exigible cuando se trate de meros integrantes de una persona de existencia ideal sin fines de lucro;*

i) *No ser director o administrador de persona jurídica, ni accionista que posea el diez por ciento (10%) o más de las acciones que conforman la voluntad social de una persona jurídica prestadora por licencia, concesión o permiso de un servicio público nacional, provincial o municipal.*

⁷⁷ Art. 29º - *Capital social. Se aplicarán a las personas de existencia ideal las previsiones del artículo 2º párrafos primero y segundo de la ley 25.750.*

Cuando el prestador del servicio fuera una sociedad comercial deberá tener un capital social de origen nacional, permitiéndose la participación de capital extranjero hasta un máximo del treinta por ciento (30%) del capital accionario y que otorgue derecho a voto hasta por el mismo porcentaje del treinta por ciento (30%) siempre que este porcentaje no signifique poseer directa o indirectamente el control de la voluntad societaria.

O Art. 45^{o78} também estabelece mais limitações, desta vez referentes à concentração de licenças. Intitulado *multiplicidad de licencias*, parte do seu texto se refere à radiodifusão em âmbito nacional. Dentre as medidas, prevê que o titular de uma licença de emissora de TV fechada por satélite – quantidade máxima para essa modalidade – não poderá acumular qualquer outra licença para serviço audiovisual.

O artigo prevê, ainda, a redução do número máximo de licenças de TV aberta por empresa de 24 para 10 concessões, além de impor às redes de televisão o limite de cobertura de 35% do total de habitantes do país. As principais emissoras de rede de TV nacional aberta não se enquadravam nessas características (seção 10.3). Uma nota adicionada ao próprio texto legal procura justificar tais medidas ao fazer referencia ao Art. 12^o da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a respeito da presença de monopólios ou oligopólios em Comunicação Social⁷⁹.

As normas do Art. 45^o dizem respeito, sobretudo, às condições sobre as quais se estruturaram as TVs em rede nacional. Da forma como foram redigidas, apresentam forte

⁷⁸ Art. 45^o - *Multiplicidad de licencias. A fin de garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local se establecen limitaciones a la concentración de licencias.*

En tal sentido, una persona de existencia visible o ideal podrá ser titular o tener participación en sociedades titulares de licencias de servicios de radiodifusión, sujeto a los siguientes límites:

1. En el orden nacional:

a) Una (1) licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital. La titularidad de una licencia de servicios de comunicación audiovisual satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual;

b) Hasta diez (10) licencias de servicios de comunicación audiovisual más la titularidad del registro de una señal de contenidos, cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, de radiodifusión televisiva abierta y de radiodifusión televisiva por suscripción con uso de espectro radioeléctrico;

c) Hasta veinticuatro (24) licencias, sin perjuicio de las obligaciones emergentes de cada licencia otorgada, cuando se trate de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones. La autoridad de aplicación determinará los alcances territoriales y de población de las licencias.

La multiplicidad de licencias – a nivel nacional y para todos los servicios – en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento (35%) del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios referidos en este artículo, según corresponda (ARGENTINA, 2009, n.p.).

⁷⁹ Art. 12^o - *Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.* Disponível em: <

<http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/DECLARACION%20DE%20PRINCIPIOS%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20DE%20COMUNICACION%20AUDIOVISUAL.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2014.

potencial para modificar significativamente esse cenário e, assim, romper com o histórico de regulação favorável a empresários do setor. Some-se a isso o Art. 47^{o80}, intitulado *adecuación por incorporación de nuevas tecnologías*, cujo texto sugere a possibilidade de otimização do espectro eletromagnético diante do processo de digitalização das comunicações. A rigor, o debate sobre otimização do espaço espectral significa incentivar a inserção de novos atores no modelo de negócios. Teria como propósito, ainda, evitar aquilo que, no Brasil, o Coletivo Intervozes classificou como latifúndio do espectro eletromagnético quando do debate a respeito da TV digital (seção 11.5).

Definitivamente, a regulação proposta pelo projeto que daria origem à Lei nº 26.522 não era favorável àqueles historicamente beneficiados pela ação estatal. O Art. 48^{o81}, denominado *prácticas de concentración indebida*, apresenta restrições a processos de integração vertical ou horizontal (seção 8.3). O texto prevê a inexistência de vínculos societários que indiquem essa situação como condição necessária à concessão de licenças, autorização para cessão de ações ou para obtenção de cotas. O artigo determina, também, a impossibilidade de se alegar direito adquirido para casos dessa natureza identificados a partir da lei em vigor. Mais do que isso, a o projeto estabelecia, em seu Art. 161^{o82}, intitulado *adecuación*, o prazo máximo de um ano contado a partir da sua sanção para as empresas se adequarem à norma.

⁸⁰ Art. 47^o - *Adecuación por incorporación de nuevas tecnologías. Preservando los derechos de los titulares de licencias o autorizaciones, la autoridad de aplicación deberá elevar un informe al Poder Ejecutivo nacional y a la Comisión Bicameral, en forma bianual, analizando la adecuación de las reglas sobre multiplicidad de licencias y no concurrencia con el objeto de optimizar el uso del espectro por la aplicación de nuevas tecnologías* (ARGENTINA, 2009, n.p.).

⁸¹ Art. 48^o - *Prácticas de concentración indebida. Previo a la adjudicación de licencias o a la autorización para la cesión de acciones o cuotas partes, se deberá verificar la existencia de vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social. El régimen de multiplicidad de licencias previsto en esta ley no podrá alegarse como derecho adquirido frente a las normas generales que, en materia de desregulación, desmonopolización o defensa de la competencia, se establezcan por la presente o en el futuro. Se considera incompatible la titularidad de licencias de distintas clases de servicios entre sí cuando no den cumplimiento a los límites establecidos en los artículos 45, 46 y concordantes* (ARGENTINA, 2009, n.p.).

⁸² Art. 161^o - *Adecuación. Los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un (1) año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento — en cada caso — correspondiesen* (ARGENTINA, 2009, n.p.).

Em nota referente aos Art. 45º, Art. 46º e Art. 48º, o texto legal aborda o ambiente regulatório da Inglaterra e da França como exemplos para justificar suas previsões restritivas à concentração. Trata-se de numa referência indireta ao debate sobre *exposure diversity* (seção 8.2) e aos índices de audiência obtidos pelas redes nacionais de TV na Argentina (seção 10.3), bem como a cenários de integração vertical, horizontal e cruzada (seção 8.3).

Afirma a LSCA:

En Inglaterra existe un régimen de licencias nacionales y regionales (16 regiones). Allí la suma de licencias no puede superar el quince por ciento (15%) de la audiencia. Del mismo modo, los periódicos con más del veinte por ciento (20%) del mercado no pueden ser licenciatarios y no pueden coexistir licencias nacionales de radio y TV. En Francia, la actividad de la radio está sujeta a un tope de población cubierta con los mismos contenidos. Por otra parte, la concentración en TV admite hasta 1 servicio nacional y 1 de carácter local (hasta 6 millones de habitantes) y están excluidos los medios gráficos que superen el veinte por ciento (20%) del mercado (ARGENTINA, 2009, n.p).

Ao agir por meio da regulação, o Estado distribui recursos e, assim, decreta ganhadores e perdedores (seção 5.1). Para os aliados do governo, a lei era considerada “*la redistribución de la palabra*” (MARIOTTO, 2008, n.p.). Redistribuição da palavra deve ser entendida como redistribuição de recursos em radiodifusão e, portanto, de poder. Nesse sentido, a *Coalición por una Radiodifusión Democrática* festejou a proposta, a qual incorporou boa parte do documento *21 Puntos Básicos por el Derecho a La Comunicación*. Para a ATA, porém, o dispositivo feria princípios constitucionais como liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito à propriedade (TELERADIODIFUSORAS advierten..., 2009).

Ao mesmo tempo, políticos de oposição argumentavam que o projeto era inconstitucional: “*Sin justificación técnica ni jurídica alguna, se llevaba por delante la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad y los derechos adquiridos de muchos licenciatarios*” (SIMÓN, 2013, p. 25). Para aqueles que se colocam contra a iniciativa governamental, a principal intenção de Cristina Kirchner com a LSCA era silenciar a mídia crítica à sua gestão. “*No és casual que desde el inicio de las hostilidades contra Clarín lodos los infortunios, medidas de patas políticas y corruptelas del Gobierno e sus funcionarios*

hayan sido atribuidos de inmediato a ‘la cadena de desanimo’ e ‘los médios hegemonicos’” (SIMÓN, 2013, p. 542).

Grandes meios de comunicação se mobilizaram numa campanha conjunta de deslegitimação do projeto. “*En espacios periodísticos y publicitarios la iniciativa fue codificada predominantemente como amenaza a la libertad de expresión, como la ley K par controlar a los medios*” (KITZBERGER, 2012, p. 184). Ironicamente, liberdade de expressão, liberdade de imprensa e diversidade eram justamente os princípios aos quais o governo reiteradamente se referia ao defender a proposta. O discurso se adequava de modo instrumental aos interesses do seu emissor. A mensagem pró-governo ganhou um reforço importante a partir da veiculação do programa “6, 7, 8” pela emissora pública Canal 7. Transmitido em horário nobre, seu conteúdo procurava desconstruir o noticiário das emissoras privadas, especialmente o do grupo Clarín.

Com um ato na Casa Rosada, realizado no dia 27 de agosto de 2009, CFK anunciou o envio do projeto ao Congresso Nacional. Na ocasião, em discurso, a presidente afirmou:

Esta ley busca consagrar esa pluralidad, estos principios de que todos puedan ser escuchados, que la voz de todos y de todas pueda ser escuchada, la de los que nos gustan y la de los que no nos gustan; la de los que nos conviene y la de los que no nos convienen a cada uno de nosotros (KIRCHNER, 2009 *apud* BUSSO; JAIMES, 2011, p. 50).

De modo claro, CFK se referiu, ainda, a uma dicotomia entre regulação voltada para privatizações *versus* regulação “*a favor de la sociedad*”. Além disso, centrou boa parte da fala no papel a ser desempenhado pelo Parlamento no processo de aprovação da lei, conforme explicita trecho abaixo:

Y creo que como nunca se va a poner a prueba la capacidad de ese Parlamento, que en otras oportunidades y en otras etapas históricas se vio agobiado por las secuelas de lo que fue la tragedia de 30 años de historia que arrancaron a ese Parlamento leyes no queridas. Creo y estoy convencida de que hemos adquirido la madurez institucional para poder decidir en nombre y representación precisamente de los que nos han votado

y de los intereses del colectivo social (KIRCHNER, 2009 *apud* BUSSO; JAIMES, 2011, p. 50).

A Igreja, por meio do presidente da *Comisión de Comunicación Social del Episcopado*, monsenhor Agustín Radrizzani, bem como políticos de oposição e associações de imprensa como a ADEPA e a SIP, defendiam que o projeto só fosse analisado após a renovação da Casa (SIMÓN, 2013). Vale ressaltar que no dia 28 de junho a presidente havia perdido as últimas eleições legislativas nos principais distritos do país e, conseqüentemente, a maioria dos deputados e senadores. O *timing* político poderia fazer diferença significativa em termos de custos de transação (seções 2.5 e 3.1). Nesse episódio específico, protelar o envio do projeto ao Congresso aumentaria o risco de dificuldades para sua aprovação. O Executivo demonstrava pressa. Por isso, teria orientado o líder da bancada governista, Agustín Rossi, a não admitir dissidências ou modificações no projeto enviado ao Legislativo (SIMÓN, 2013).

A proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados no dia 16 de setembro de 2009 por 146 votos a favor, três contra e três abstenções. Os opositores boicotaram a votação. O deputado governista Julio Piumato, ao comemorar o resultado, destacou: “*La libertad de expresión se encuentra absolutamente cercenada porque está regida por una ley sancionada durante una dictadura militar*” (DIPUTADOS APROBÓ la nueva..., 2009, n.p). Formalmente, a aprovação da lei serviu ao discurso de consolidação da democracia no país, como parte relevante do processo iniciado em 1983 (BUSSO; JAIMES, 2011). A sessão na Câmara evidenciou esse aspecto, com ataques de deputados a entidades representativas de empresários – como a ADEPA, ATA e ARPA –, as quais foram acusadas de cumplicidade com a última ditadura militar. Na madrugada do dia 11 de outubro, o projeto foi aprovado, também, no Senado por 44 votos a favor e 24 contra, sem nenhuma modificação (EL SENADO aprobó..., 2009).

O resultado no Congresso pode ser creditado ao papel desempenhado pela liderança partidária sob orientação do Executivo (CORTEZ, 2007). Destaque-se a importância atribuída à atuação do líder governista Agustín Rossi (SIMÓN, 2013), deputado entre 2005 e 2013, quando deixou o parlamento para assumir o Ministério da Defesa. A disputa, porém, não foi parar no Judiciário. O grupo Clarín decidiu questionar a constitucionalidade da lei nos tribunais. O resultado, porém, não foi o esperado pela empresa. No dia 29 de outubro de 2013,

após um longo e complexo embate jurídico⁸³, envolvendo os artigos 41º, 45º, 48º e 161º, a Suprema Corte Argentina declarou constitucional a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522*, numa votação apertada: quatro votos a três. Chegava o momento, então, das empresas cumprirem o que determinava o Art. 161º e se adequarem ao novo marco regulatório.

A LSCA previa a criação de um órgão responsável pela interpretação e cumprimento das normas estabelecidas. Assim, surgiu a *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)*⁸⁴. A atuação da entidade tem o suporte de uma campanha publicitária formulada a partir de referências diretas a princípios vinculados ao debate de democracia enquanto substância. A figura abaixo (Figura 9) reproduz parte desse material de divulgação sobre a Lei n° 26.522.

FIGURA 9: campanha publicitária LSCA em mídia impressa.



FONTE: arquivo pessoal do autor.

⁸³ Para detalhes sobre o trâmite jurídico, ver Loreti e Lozano (2014) e Simón (2013).

⁸⁴ Para detalhes sobre as funções institucionais da AFSCA, ver: <http://www.afsca.gob.ar/que-es-el-afsca/>. Acessado em: 26 nov. 2014.

Na fase atual, de cumprimento da lei, o conflito entre governo e empresários se torna ainda mais evidente e intenso (GUTIERREZ, 2014). De modo claro, portanto, as peças cumprem um papel simbólico relevante: apresentar à população o discurso oficial sobre os motivos formais da ação do Estado regulador, como forma de legitimar a atuação da entidade. Em um documento intitulado *Motivos de la adecuación*, a AFSCA apresenta aquilo que o próprio órgão chamou de *mapa de adecuación*⁸⁵ (AFSCA, 2012c), em que estão listados os grupos que não se enquadram naquilo que determina a nova lei, conforme reprodução abaixo (Figura 10):

FIGURA 10: casos a serem submetidos a processos de adequação.



FONTE: AFSCA, 2012c.

Quanto às *condiciones de admisibilidad*, previstas entre o Art. 24º e o Art. 31º da LSCA, o mapa apresenta quatro grupos empresariais e cinco casos de necessidade de adequação. Nenhum deles, entretanto, diz respeito a legislador concessionário de serviço de radiodifusão, o que indica uma clara distinção entre o contexto brasileiro e o argentino. O fenômeno da simbiose entre parlamentar e radiodifusor observada no Brasil não se verifica na Argentina.

⁸⁵ Sobre os detalhes do processo de adequação das empresas, cf. Lara (2013).

Ressalte-se essa condição como necessária para se compreender os diferentes desdobramentos no Legislativo de ambos os países quanto ao tema da radiodifusão.

Em relação àquilo que o relatório chama de *cuota de mercado e y multiplicidad de licencias*, prevista no Art. 45º, a adequação está prevista para os seguintes prestadores de serviço de TV aberta em rede nacional: grupo Clarín (Canal 13), Uno Medios (Canal 2), Telefé (Canal 11). Todos superam a cota de 35% de participação. No quesito *exceso nominal de licenças a nível nacional*, ou seja, com mais de 10 licenças para exploração de serviços de radiodifusão, incluindo TV aberta, foram enquadrados os seguintes grupos concessionários: Clarín (25 licenças, sendo 5 de TV aberta) e Uno Medios (28 licenças, sendo 5 de TV aberta). Ambos os grupos empresariais acumulavam ainda serviço cruzado de TV aberta e TV por assinatura, tanto em nível local quanto em nível nacional, além de excesso de licenças em nível local. Por isso, também foram intimados a se adequar.

Embora TV por assinatura não seja objeto desta pesquisa, cabe ressaltar aqui os dados a ela relativos em termos de adequação, para se ter uma ideia do impacto provocado pela LSCA também nesse ambiente. O Clarín possuía 237 licenças, quando o máximo deveria ser 24. O grupo Uno Medios somava 55 licenças dessa natureza.

12.7 Conclusão

Por meio da aplicação de pressupostos institucionalistas históricos refinados pela teoria da mudança institucional gradual, este capítulo se propôs a analisar os processos de gênese e evolução do cenário de TV aberta argentina apresentado no capítulo 10. Pretendeu-se ir além dos números, de modo a se compreender como esse quadro altamente concentrado se tornou possível. Ou seja, teve-se como objetivo apontar condições suficientes e necessárias para sua configuração.

Para isso, empreendeu-se uma narrativa histórica diacrônica, em que *pieces of evidences* foram conectados numa lógica investigativa do tipo *smaller-scale causal mechanism* e, assim, compuseram um cenário do tipo *large political process*. Mergulhou-se na agência sem que se perdesse de vista, entretanto, o contexto que constrange a integração estratégica dos indivíduos, bem como suas ações em momentos antecedentes e subsequentes aos episódios analisados.

Diante disso, chegou-se às seguintes conclusões:

- Foi a partir do ambiente regulatório do rádio que emergiram as regras formais e informais que vieram a caracterizar a TV aberta argentina. Ela surgiu e se desenvolveu a partir de uma herança essencialmente comercial, atrelada a interesses de empresas da área de comunicação e dependente do mercado publicitário.
- Os mesmos grupos antes beneficiados com a exploração do serviço de rádio foram aqueles a explorar também a TV. Sem um planejamento de âmbito nacional por parte do Estado, as emissoras do interior passaram a depender de relações comerciais firmadas com as geradoras situadas em Buenos Aires.
- Verificou-se de um processo de institucionalização formal por meio do qual o Estado incentivou o surgimento de conglomerados interligados em rede, sob a égide da propriedade cruzada e concentrados geograficamente na capital. Trocou-se, continuamente, regulação favorável por apoio político.
- Os principais atores do cenário de TV aberta argentina têm sua origem no rádio. São eles: empresários do setor de comunicação e Estado. Dentre esses empresários, estavam proprietários de mídia impressa, os quais passaram a comandar, além de gráficas, emissoras de radiodifusão. O ator aqui denominado movimentos sociais surgiu tardiamente no cenário de disputa por recursos de TV aberta. Seu comportamento está atrelado a episódios de reivindicação por maior intervenção estatal sobre o setor de radiodifusão.
- Tanto governos autoritários quanto democráticos utilizam processos de regulação de TV aberta como moeda de barganha em interações estratégicas. Em busca de legitimidade, o poder Executivo tende a cooperar com empresários radiodifusores, cujo poder de barganha aumenta em contexto de fragilidade institucional. Verificou-se uma troca recorrente de ação ou omissão regulatória por apoio político. Por motivos óbvios, esse poder de pressão se reduz em contexto de governos autoritários, o que leva empresários radiodifusores à cooperação sem maior expectativa de recompensa.

- O fim do último período autoritário (1976-1983) marcou um processo de privatização da radiodifusão que transferiu para empresas privadas a propriedade de emissoras estatizadas durante o regime ditatorial. Foram beneficiados grupos alinhados ao governo. A intensificação da concentração da TV aberta comercial interligada em rede nacional se baseou no tripé privatização-multimeios-concentração, num ambiente econômico de transnacionalização de capital incentivado pela regulação implementada pelo Estado.
- Por conta da política tributária adotada pelo governo para o agronegócio, inicia-se um conflito entre empresários dos grandes meios de comunicação da Argentina, especialmente o Clarín, e a presidente Cristina Kirchner. A partir de processos de interação em nível agencial, a Resolução nº 125 gerou uma consequência estrutural não intencional capaz de modificar o cenário até então vigente. O ator movimentos sociais passa a desempenhar papel relevante no cenário definidor de políticas de radiodifusão, ao passo que o ator radiodifusores é colocado à margem. O resultado desse processo é a entrada em vigor da LSCA, a chamada *Ley de Medios*.

A sequência de fatos sugere uma mudança significativa na configuração da arena decisória: a lógica de cooperação entre governo federal e radiodifusores reforçada ao longo da história foi substituída pelo conflito, ao passo que uma nova relação cooperativa se estabeleceu entre governo federal e movimentos sociais.

13 CONCLUSÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou investigar a relação entre qualidade da democracia e políticas de comunicação a partir das dinâmicas da gênese e evolução institucional da TV aberta no Brasil e na Argentina.

Por meio da análise, foram identificados padrões de restrições e/ou incentivos institucionais dos quais se originaram lógicas de comportamento dos atores presentes à arena de disputa por recursos de radiodifusão. Observou-se a presença de fatores históricos que indicam forte correspondência entre configuração institucional e estratégias de tomada de decisão. Sendo assim, demonstrou-se o quanto episódios passados motivaram a criação e/ou manutenção de padrões institucionais de ação no presente.

Do ponto de vista ontológico e epistemológico, a investigação se baseou em pressupostos antifundacionistas e aderiu a uma perspectiva realista crítica interpretativista. Assim, recorreu à abordagem institucionalista histórica, operacionalizada por meio da teoria da mudança institucional gradual. Sob a lógica hermeneuta da análise pareada do processo sequencial, foram utilizadas técnicas de coleta e análise de dados tanto quantitativa quanto qualitativa, da estatística a entrevistas em profundidade.

A investigação partiu do pressuposto teórico segundo o qual democracias robustas estão associadas a pluralidade de mídia. Num primeiro momento, procurou-se discutir conceitualmente o que vem a ser uma mídia plural num país democrático. A literatura revisada sugere que fontes alternativas de informação é condição necessária para a efetivação de princípios democráticos básicos, como pluralidade e diversidade.

Sistemas de mídia plurais estão associados aos princípios de inclusão, participação e liberdade de expressão, os quais, por sua vez, incentivariam diversidade em termos de exposição de pontos de vista sobre uma mesma realidade. Em países democráticos, pressupõem-se a existência de regras setoriais específicas guiadas pelo interesse público que evitem estruturas oligopolizadas de mercado e, assim, garantam e protejam, efetivamente, essa diversidade.

No campo da radiodifusão, regras dessa natureza são implementadas por meio da ação do Estado regulador, gestor do espectro eletromagnético. Nesse contexto, a literatura sugere a seguinte associação: quanto mais democrático um país, mais plural seu sistema de radiodifusão, do qual a TV aberta é parte integrante fundamental. A literatura sugere, ainda, que mercados de mídia tendem à concentração, seja por meio de monopólio governamental ou de oligopólio empresarial. Esse quadro representaria um prejuízo ao interesse público e, por conseguinte, ao funcionamento da democracia.

Nesta pesquisa, essa hipótese foi colocada à prova e confirmada por meio de testes estatísticos. Países mais democráticos seriam, também, mais propensos a apresentar menor influência econômica sobre a mídia, o que se refletiria em mercados de meios de comunicação menos concentrados, ou seja, em maior diversidade em termos de fontes alternativas de informação. Embora tenha se recorrido a ferramentas matemáticas, não se teve a pretensão de se apontar causalidade entre variáveis. Entretanto, observou-se claramente uma associação entre essas dimensões.

Verificou-se, ainda, que a concepção de diversidade pode ser analisada teórica e empiricamente a partir de inúmeras dimensões, a depender da aderência ao contexto investigado e da disponibilidade de dados. Dentre elas, estão: diversidade de firmas, diversidade de programação, diversidade de pontos de vista, diversidade de fontes, diversidade em termos de minorias e gêneros, diversidade de conteúdo, *diversity of exposure*, etc.

Nesse sentido, partiu-se para a análise empírica do mercado de TV aberta em rede nacional no Brasil e na Argentina, a partir de dados que permitiram a mensuração das seguintes dimensões: diversidade de vozes, diversidade de exposição e diversidade de conteúdo. O objetivo principal foi verificar em que medida a TV aberta pode ou não ser classificada como alvo de oligopólio nos dois países.

Para operacionalizar essa medição, foram aplicadas sete técnicas de mensuração de concentração de mercado, sendo cinco amplamente utilizadas na microeconomia (CR4, HHI, Joly, Theil e Gini) e duas especificamente desenvolvidas para a área de mídia (Noam-Index e *Hill Index*). Foram utilizadas as seguintes variáveis: audiência; estrutura de propriedade dos

canais privados comerciais; propriedade cruzada de veículos; propriedade cruzada de estações; faturamento; programação; e população.

Os resultados apontaram que Brasil e Argentina possuem mercados altamente concentrados, estruturados em modelos setoriais de concorrência monopolista e oligopolista, respectivamente. Nos dois casos, observou-se, ainda, um mercado pouco competitivo e um baixo grau de diversidade de vozes.

A investigação em nível agencial evidenciou que estruturas de mercado mais ou menos oligopolizadas estão associadas, diretamente, à relação de interação estratégica estabelecida entre governantes e empresários de mídia, a qual acaba por se refletir em políticas reguladoras setoriais. A ideia de diversidade está associada à concepção de mercado competitivo, de modo que mercados em que se observa pouca competitividade entre firmas tendem a apresentar baixo grau de diversidade de mídia.

Tanto no Brasil quanto na Argentina, a TV aberta surgiu e se desenvolveu imersa num ambiente de concentração hipercomercial e, portanto, de baixa competitividade. Trata-se de um cenário historicamente moldado por meio de processos de interação estratégica em que a coalizão efetiva formada por radiodifusores obtém regulação favorável dos sucessivos governos em troca de apoio político.

A investigação também indicou que mudanças substanciais no setor de comunicação tendem a representar custos elevados ao governo e, por isso, são exceção num cenário em que predominam mudanças incrementais. A continuidade como regra é reflexo da pressão de coalizões de interesses empresariais sobre o Estado, com o objetivo de obter políticas de incentivo à maximização de novos ganhos ou à consolidação de conquistas obtidas em momentos anteriores. Nesse ambiente, prevalece a lógica *path dependence*, em que o comportamento dos atores se mostra guiado pelo incentivo à manutenção e não pelo estímulo à mudança.

Ressalte-se, ainda, que essa realidade, uma vez estabelecida, incentiva um ciclo vicioso: quanto mais concentrada uma indústria, mais propensa a ser alvo de regulação favorável, porque baixos serão seus custos de organização e de informação. A radiodifusão aberta de sons e imagens na Argentina e no Brasil seguiu essa lógica, uma vez que apenas quatro

grupos empresariais concentram 92% e 80,3% da audiência nacional em cada um dos países, respectivamente.

A narrativa histórica empreendida apontou regularidade em termos de processo de interação estratégica entre dois atores fundamentais: radiodifusores e Estado. Com pouco poder de barganha, menos coeso e, a princípio, mais numeroso, o ator movimentos sociais, congregado em entidades como *Coalición*, na Argentina, e FNDC e Intervezes, no Brasil, é um “perdedor” histórico na arena de disputa por recursos.

A análise processual explicitou, ainda, que a elaboração do arcabouço normativo para a exploração de TV aberta obedece ao padrão típico das chamadas “políticas de gabinete”: processo decisório invisível à mídia, sem adesão popular, e, ao mesmo tempo, restrito ao gabinete daqueles responsáveis pela tomada de decisão e dos interessados nas suas consequências. Além disso, critérios técnicos tendem a ser suplantados pelo viés político a depender da conveniência do governo da vez, seja em momentos de regime democrático ou autoritário, numa relação distributiva de contorno clientelista. Predomina a seletividade como instituição informal da gestão desse ambiente, acompanhada de pouca transparência, captura e influência *ex-ante*.

Da gênese do rádio, ainda nos anos 1920, até o surgimento da TV, evidenciam-se profundas semelhanças entre os trajetos percorridos por Brasil e Argentina quanto aos seus processos de evolução institucional formal e informal. Com uma TV aberta concentrada em poucos grupos empresariais, essencialmente votada ao mercado e localizada nos grandes centros urbanos, ambos os países apresentam, em termos de sistema de radiodifusão, um cenário incompatível com aquele previsto para democracias robustas.

Entretanto, durante o governo da presidente Cristina Kirchner, emergiu na Argentina uma série de fatores que acabaram por produzir resultados distintos daqueles historicamente observados tanto naquele país quanto no Brasil. Trata-se de um caso típico de *most similar system design* (MSSD), passível de análise de pares centradas em observação do tipo *dual-process tracing* conforme desenvolvido nesta investigação. Em casos desse tipo, a presença ou ausência de determinado fator – condições necessárias ou suficientes – pode ser decisivo para se compreender o fenômeno analisado.

Ao contrário do caso brasileiro, o cenário argentino sugere um rompimento da lógica *path dependence* até então verificada. Porém, não se trata de um quadro caracterizado pela ideia de *critical juncture*, uma vez que a análise narrativa empreendida não evidenciou mudanças abruptas de ordem prática. O que se percebe é um caso do tipo *slow-moving process*, com a verificação de *slow-moving factors* dos quais tem se originado *slow moving outcomes*.

Mais especificamente, o cenário oferecido pelo caso argentino pode ser classificado como do tipo *displacement* – numa referência à teoria da mudança institucional gradual. Nesse quadro, novas regras são implantadas, mas não necessariamente de forma abrupta. Elas substituem as normas antigas por meio de movimento liderado, normalmente, por atores considerados “perdedores” no cenário institucional suplantado mas que, com as novas regras, passam a ser beneficiados. Trata-se de uma mudança endógena gradual.

Os “perdedores” agora beneficiados pelas novas regras podem ser identificados a partir do conjunto de entidades que integram a *Coalición por una Radiodifusión Democrática*. Tratam-se de atores do tipo *insurrectionaries*, uma vez que são agentes que buscam, de modo ativo e consciente, a eliminação das instituições e regras em vigor, num movimento de rejeição ao *status quo*. As novas regras, por sua vez, compõem a chamada *Ley de Medios*, bem como os desdobramentos originados da aplicação do dispositivo legal. Sua implementação está impactando significativamente o ator historicamente “vencedor” e, agora, “perdedor”, identificado aqui como ator radiodifusores, congregado em torno de associações como a ATA, ARPA e CEMCI.

Como condição para essa mudança destaca-se a vontade política do poder Executivo, decidido a levar a cabo a iniciativa de implementação de uma nova lei para a radiodifusão. A ela poderia, a princípio, ser atribuído o *status* de condição suficiente, já que em TV aberta modificações dessa natureza dependem, sobretudo, da disposição do governante. Entretanto, diante do poder de pressão do ator radiodifusores – tanto para obter regulação quanto para bloquear o debate sobre mudanças significativas nesse cenário – entende-se como razoável considerar a motivação política do Executivo como condição necessária. É possível verificar que, em momentos antecedentes e subsequentes, determinados episódios contribuíram para configuração favorável à mudança, num processo cumulativo característico de cenários do tipo como *threshold effects*.

A vontade política teve origem em um conflito intenso, impulsionado a partir da Resolução nº 125, entre o grupo de pressão historicamente beneficiado por regulação e a presidente Cristina Kirchner. A assinatura dessa resolução teve como consequência não intencional a modificação legal do cenário regulatório da radiodifusão até então vigente naquele país. É difícil imaginar a gênese da chamada *Ley de Medios* sem a ocorrência desse episódio. Pode-se afirmar que, no mínimo, o embate com o agronegócio serviu como catalizador de uma motivação latente. Da mesma forma, a política *Fútbol para Todos* pode ser considerada também como condição necessária, assim como a pressão do ator movimentos sociais. O conflito entre governo e aliados de longa abriu uma janela de oportunidade para a *Coalición*. Ressalte-se, ainda, que o fato de não se observar na Argentina a simbiose entre radiodifusor e parlamentar pode ser apontado como mais um condicionante incentivador para o desfecho desse episódio. As empresas ainda estão em processo de adequação. Os efeitos da LSCA ainda não são evidentes, seja pela falta de estrutura da AFSCA para fazê-la cumprir ou pelo conflito intenso entre o Clarín e o governo CFK, o que levanta a hipótese de aplicação seletiva da lei. Do ponto de vista normativo, porém, ao contrário do Brasil, o que se percebe é uma mudança significativa no ambiente regulatório da Argentina – algo, até então, sem precedentes ali.

Destaque-se que quanto mais democrático um país, maior sua capacidade de Estado. Esta, por sua vez, está relacionada à sua capacidade de mobilizar e distribuir recursos, mesmo com a oposição de determinados atores. O caso da modificação implementada na Argentina e a continuidade verificada no Brasil sugerem balanços distintos em termos de capacidade de Estado e, por conseguinte, de processos de democratização.

Na Argentina, com a LSCA, teve-se uma clara demonstração da capacidade do Estado agir. Para isso, o Poder Executivo elaborou uma nova lei, a qual foi aprovada pelo Congresso e referendada na Corte Suprema. Conforme já destacado, neste momento ela se encontra em fase de aplicação, mesmo com a oposição de grupos historicamente avessos a essa mudança. Já no Brasil, percebe-se uma baixa capacidade do Estado fazer cumprir sua própria Constituição, seja por omissão ou por regulação favorável à coalizão contrária a modificações do *status quo*. As políticas de TV aberta no Brasil refletem, portanto, um cenário de déficit de capacidade de Estado, o que evidencia um processo inacabado e frágil de consolidação democrática.

REFERÊNCIAS

57% DE LA población encuestada por ibarómetro apoya ley de medios en argentina. **País en vivo**, Ecuador, 06 nov. 2013. Disponível em: <<http://paisenvivo.com.ec/57-de-la-poblacion-encuestada-por-ibarometro-apoya-ley-de-medios-en-argentina/>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**, 113, 3: 634-729, 2000.

AFSCA – Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Informe anual sobre contenidos de la televisión abierta argentina – período 2011**. Buenos Aires: Presidencia de La Nación, 2012a. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/06/informe-anual-sobre-contenidos-de-la-television-abierta-argentina-periodo-2011/#.VHYU71fF80s>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

_____. **14º Informe Contenidos de la Televisión Abierta Argentina**. Buenos Aires: Presidencia de La Nación, 2012b. Disponível em: <http://www.observatoriodecomunicacion.cl/sitio/?p=1395>. Acesso em: 26 nov. 2014.

_____. **Motivos de la adecuación**. Buenos Aires: Presidencia de La Nación, 2012c. Disponível em: <<http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/50a3d6eac16ad.pdf>> Acesso em 26 nov. 2014.

AGENCIA EFE. Veja cronologia do conflito agrário na Argentina. **Folha de S. Paulo**, 17 de jul. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/07/423207-veja-cronologia-do-conflito-agrario-na-argentina.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

AGUSTI, María Sol; MASTRINI, Guillermo. Rádio, economía e política entre 1920 y 1945: de los pioneros a las cadenas. In: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

ALAMI, Sophie; DESJEUX, Dominique; GARABUAU-MOUSSAOUI, Isabelle. **Os métodos qualitativos**. Petrópolis: Vozes, 2009.

ALBORNOZ, Luis A. (org.). **Al fin solos...: la nueva televisión del Mercosur**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus-La Crujía, 2000.

ALEXANDER, Peter J.; CUNNINGHAM, Brendan M. Public and private decision making: the value of diversity in news. In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

ALHASSAN, Amin. Market valorization in broadcasting policy in Ghana: abandoning the quest for media democratization. **Media, Culture & Society**, SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi), v. 27 (2), 2005, p. 211-228.

AMENGUAL, Matthew. The politics of state capacity to enforce labor regulations. **Massachusetts Institute of Technology**, MIT Sloan School of Management, Institute for Work and Employment Research. Working Paper, dec. 2012.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. **TV Aberta**: mapeamento. Estudo elaborado pela equipe da Superintendência de Acompanhamento de Mercado – SAM/ANCINE. Ancine: Brasília, 2010.

ANSEL, Ben; SAMUELS, David. Inequality and democratization, **2008 Midwest Political Science Association**, 2008. Disponível em: <
<http://www.lse.ac.uk/collections/government/PSPE/pdf/Ansell%20Samuels%20Inequality%20and%20Democratization.pdf>>. Acesso em: 22 de abr. de 2013.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, 55-56: 85-103. 2002.

ARGENTINA. LEY n° 22.285, de 15 de septiembre de 1980. Fíjense los objetivos, las políticas y las bases que deberán observar los servicios de radiodifusión. **Infoleg**. Disponível em: <
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

_____. Ley n° 23.693, de 17 de agosto de 1989. Reforma del Estado: Emergencia Administrativa. Privatizaciones y Participación del Capital Privado. Programa de Propiedad Participada. Protección del Trabajador. Contrataciones de Emergencia. Contrataciones Vigentes. Situación de Emergencia en las Obligaciones Exigibles. Concesiones. Plan de Emergencia del Empleo. Disposiciones Generales. **Infoleg**. Disponível em: <
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/texact.htm>>. Acesso em: 18 de nov. 2014.

_____. Decreto 1005, de 10 de septiembre de 1999. Modificaciones de la Ley N° 22.285, a los efectos de posibilitar su adecuación a las transformaciones operadas en los campos económicos, social y tecnológico. **Infoleg**. Disponível em: <
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60146/norma.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

_____. Ley 25.750, de 18 de junio de 2003. Lei 25.750°. Preservacion de Bienes y Patrimonios Culturales. **Infoleg**. Disponível em: <
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86632/norma.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. Decreto 527, de 20 de maio de 2005. Suspéndense por el plazo de diez años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la Ley N° 22.285 y sus modificatorias. **Infoleg**. Disponível em: <
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/106470/norma.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

ARRIBÁ, Sergio. El peronismo y la política de radiodifusión (1946-1955). In: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

ANSELL, Christopher. Network institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

AUFDERHEIDE, Pat. Filtering the media smog: researching the public's interest in the media environment. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

BACHRACH, P. **Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia**. Buenos Aires: Amorrortu, 1967.

BAKER, C. Edwin. **Media concentration and democracy: why ownership matters**. Cambridge: New York, 2007.

BAKER, C. Edwin. Viewpoint Diversity and Media Ownership, **Federal Communications Law Journal**, Vol. 61, n. 3, Article 5, p. 651-671, 2009.

BARANCHUK, Mariana. Canales 11 y 13: la primera privatización de la década menemista. In: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

BARDACH, A. L. A crisis in the newsroom. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

BARNETT, Clive. The limits of media democratization in South Africa: politics, privatization and regulation. **Media, Culture & Society**, SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi), v. 21, p. 649-671, 1999.

BATES, Robert H.; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; ROSENTHAL, Jean-Laurent; WEINGAST, Barry R. **Analytic narratives**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Ramus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BECERRA, Martín e MASTRINI, Guillermo. **Los dueños de la palabra**. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

BECKER, Valdecir; ZUFFO, Marcelo Knorich. Medição de audiência e TV digital. **Conexão – Comunicação e Cultura**, UCS, Caxias do Sul, v. 9, n. 18, jul./dez. 2010.

BELL, Stephen. Institutionalism. *In*: SUMMERS, John (ed.). **Government, Politics, Power And Policy In Australia**. Australia: Pearson Education Australia, 2002. p. 363-80.

BENNETT, Andrew. Process tracing: a bayesian perspective. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (eds.). **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BERGER, P., LUCKMAN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 2012.

BLANCO, Daniela; GERMANO, Carlos. **20 años de medios e democracia en la Argentina**. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

BLANKSON, Isaac A.. Media independence and pluralism in Africa: opportunities and challenges of democratization and liberalization. *In*: BLANKSON, Isaac A.; MURPHY, Patrick D (eds.). **Negotiating democracy: media transformations in emerging democracies**. Albany: State University of New York Press, 2007.

BLANKSON, Isaac A.; MURPHY, Patrick D (eds.). **Negotiating democracy: media transformations in emerging democracies**. Albany: State University of New York Press, 2007.

BLIDOOK, Kelly. Choice and content: media ownership and democratic ideals in Canada, **The Canadian Political Science Review**, 3(2), jun., p. 52-69, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

_____. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BOEHM, Frédéric. **Regulatory Capture Revisited: lessons from economics of corruption**, Working Paper, Internet Center for Corruption Research, 2007.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. Paulus: São Paulo, 2007.

BOLAÑO, César. Considerações sobre a economia política do rádio no Brasil. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación**, v. XIV, n. 2, may-ago, 2012.

_____. **Mercado brasileiro de televisão**. Coop. El Río Suena: Buenos Aires, 2013.

BOUDON, Raymond. **Efeitos perversos e ordem social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

_____. Limitations of rational choice theory. **The American Journal of Sociology**, Chicago, Vol. 104, n 3, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

_____. **Poder simbólico**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2006.

BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. **Public Administration Review**, September/October 2004, Vol. 64, No. 5.

BRASIL. Decreto nº 20.047, de 27 de Maio de 1931, Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1 de 06/06/1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 21.111, de 1º de Março de 1932, Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 4/3/1932, Página 3914. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 29.783, de 19 de Julho de 1951. Altera alguns dispositivos do regulamento aprovado pelo Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, e estabelece novas normas para a execução dos serviços de radiodifusão e radiocomunicação em territórios nacional, complementares das estipuladas naquele regulamento. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 20/7/1951, Página 10811. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29783-19-julho-1951-337396-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 06 de nov. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968. Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, retificado em 9.1.1969 e 04.02.1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0406.htm>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Versão online. Disponível em: <http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cf220a224.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final da Subcomissão Especial Formas de financiamento de mídias alternativas. **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática**, out. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/relatorios-de-atividades/relatorios-de-subcomissoes/rel-final-subcom-esp-midias-alternativas-2013>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BRESNAHAN, Rosalind. The media and the neoliberal transition in Chile: democratic promise unfulfilled. **Latin American Perspectives**, n. 30, v. 6, nov., p. 39-68, 2003.

BRINKS, Daniel. The rule of (non) law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. *In*: LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. The Johns Hopkins University Press: 2006.

BRITTOS, Valério Cruz. Oligopólios midiáticos: a televisão contemporânea e as barreiras à entrada. **Cadernos IHU Idéias**, São Leopoldo, n. 9, p. 1-22, 2003.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. *In*: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRITTOS, Valério Cruz. Televisão, regulamentação e democracia na contemporaneidade. *In*: CABALLERO, Francisco Sierra; GALINDO, Juan Antonio García; RAMOS, Murilo César; DEL BIANCO, Nelia R. (orgs.). **Políticas de comunicação e da cultura: contribuições acadêmicas e intervenção social – V Colóquio Brasil-Espanha de Ciências da Comunicação**. Brasília: Casa das Musas, 2010; São Paulo: Intercom, 2010.

BUCKLEY, Michael. Two Principles of Broadcast Media Ownership for a Democratic Society, **Journal of Business Ethics**, 82:821–834, 2007.

BULLA, Gustavo. Televisión argentina en los 60: la consolidación de un negocio de largo alcance. *In*: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

BUSSO, Néstor; JAIMES, Diego. La conquista de la ley. *In*: _____. **La cocina de la ley**. Villa Manuelita, 2011.

CASTELLS, Manuel. **Communication power**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

_____. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. São Paulo: Zahar, 2013.

CAMARGO, Renata. Para Abert, Confecom ameaçou liberdade de imprensa. **Congresso em Foco**, 18 dez. 2009. Disponível em: < <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/para-abert-confecom-ameacou-liberdade-de-imprensa/>> Acesso em: 27 nov. 2014.

CAMELO, Antônio. Atuando desde 1919, a Rádio Clube de Pernambuco é a pioneira do Brasil. *In*: MARANHÃO FILHO, Luiz. **Raízes do Rádio**. Olinda, PE: Ed. do Organizador, 2012.

CAMINOS, Mauricio. A diez años de la masacre de Avellaneda, sigue el reclamo de justicia. **La Nación** (on line), 26 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1485266-a-diez-anos-de->

la-masacre-de-avellaneda-familiares-y-organizaciones-sociales-continuan-exigi>. Acesso em: 20 nov. 2014.

CESARINI, Paola; HITE, Katherine. Introducing the concept of authoritarian legacies. *In*: CESARINI, Paola; HITE, Katherine (eds.). **Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Cone**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

CHAGAS, Genira. **Rádiodifusão no Brasil**: poder, política, prestígio e influência. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

CLARÍN, EL GRAN invento de Néstor Kirchner (una trama que pocos conocen). **Tribuna de Periodistas**, 02 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.periodicotribuna.com.ar/6844-clarin-el-gran-invento-de-nessor-kirchner-una-trama-que-pocos-conocen.html>>. Acesso em: 12 set. 2010.

CMPF – Centre for Media Pluralism and Media Freedom. European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom. **Policy Report**, jan., 2013.

COALICIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA. **Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia**: los 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación. Disponível em: <<http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/509435587ec92.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G; OLSEN, Johan P. A garbage can model organizacional choice. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 17, n. 1, mar. 1972, pp. 1-25.

COLETIVO INTERVOZES. TV digital: saiba por que você precisa participar desse debate, **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, São Paulo, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.coletivointervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/TVDigital.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

COLETIVO INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, Intervozes, 2009.

COLETIVO INTERVOZES. Conferência Nacional de Comunicação: um marco para a democracia no Brasil. **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, São Paulo, 7 de maio de 2010. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. **World Politics**, 49, 3, 1996.

COM, Sergio. Alfonsinismo, context sociopolítico y medios de comunicación. *In*: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

COMPAINÉ, Benjamin. Competition in television and radio: trends and policy implications. *In*: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

COOPER, Mark. **Media ownership and democracy in the digital information age: promoting diversity with First Amendment principles and market structure analysis**. Center for Internet & Society, Stanford Law School, 2003.

_____. When law and social science go hand in glove: usage and importance of local and national news sources – critical questions and answers for media market analysis. *In*: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

CORTEZ, Rafael de Paula Santos. O impacto nos mecanismos de urgência no sucesso presidencial. Uma análise do caso argentino à luz da experiência brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, pp. 579-609.

COX, Gary W. Lies, damned lies, and rational choice analyses. *In*: **Problems and methods in the study of politics**. SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UNB, 2009.

_____. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2012.

DANCEY, C.P., REIDY, J. **Estatística sem matemática para psicologia: usando SPSS para Windows**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

DANTAS, Marcos. Onde os fracos não tem vez: como evoluiu e por que evoluiu a TV digital. *In*: SQUIRRA, Sebastião; FECHINE, Yvana (orgs.). **Televisão digital: desafios para a comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2009a.

_____. Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar. *In*: **Anais do XVIII Encontro da Compós**, na PUC-MG, Belo Horizonte, MG, em junho de 2009b. Disponível em: < http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_marcos_dantas.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

DE CÁSSIA, Rosana. Bernardo: governo não quer controlar o que a mídia diz. **Agência Estado** (online), 04 fev. 2011. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bernardo-governo-nao-quer-controlar-o-que-a-midia-diz,675192>> Acesso em: 29 nov. 2014.

DELARBRE, Raúl Trejo. Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en

América Latina. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v.33, n.1, p. 17-51, jan./jun. 2010.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. *In*: _____. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. *In*: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (eds.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

DILTHEY, Wilhelm. **Introdução às ciências humanas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

DIPUTADOS APROBÓ la nueva Ley de Medios por 146 votos. **Página 12**, Miércoles, 16 de septiembre de 2009. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-131870-2009-09-16.html>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

DJANKOV, Simeon *et al.* Who Owns the Media?, NBER Working Papers 8288, **National Bureau of Economic Research, Inc.**, 2001.

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano. **A política da política de TV digital no Brasil**: atores, interesses e decisão governamental. Rio de Janeiro: Multifoco, 2011.

DOMINGUES-DA-SILVA, J., DE BARROS, C.. O Que Significa “Democratização da Comunicação”? Limites e possibilidades de enquadramentos teóricos a partir de modelos de democracia. **Revista Política Hoje**, 22, jan. 2014. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/view/249>>. Acesso em: 04 dez. 2014.

DOMINGOS, João. Lula critica empresários que abandonaram Confecom. **O Estado de S. Paulo** (online), São Paulo, 15 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,lula-critica-empresarios-que-abandonaram-a-confecom,482099>> Acesso em: 27 nov. 2014.

_____. Dilma pede pente-fino no projeto de Franklin Martins que regula a mídia. **O Estado de S. Paulo**, 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-pede-pente-fino-no-projeto-de-franklin-martins-que-regula-midia,684164>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUAS DÉCADAS de luta pela democracia. **Mídia com democracia** – Revista do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, n. 12, dez. 2011.

DUNBAR, John. Networks of influence: the political power of the communications industry. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

EL SENADO aprobó la nueva ley de medios sin modificaciones. **La Nación**, 11 oct. 2009. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1184392-el-senado-aprobo-la-nueva-ley-de-medios-sin-modificaciones>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

ELÍADES, Analía. Historia legal de la radio y la televisión en la Argentina, **Oficios Terrestres**, n. 13, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2003, p. 32-56.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 Jun 2009.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos: para cursos de administração e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FIGUEIREDO, Janaína. Conflito aberto com os jornais, **O Globo**, 22 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=495IMQ004>>. Acesso em: 10 set. 2010.

FITERT; FENAJ; COMPARATO, Fábio Konder. Ação Direta por Omissão (ADO) n. 09 DF. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16811625/acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao-ado-9-df-stf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

FOWERAKER, Joe; Krnzaric, Roman. **Constitutional Design and Comparative Democratic Performance**. Essex University, 2002.

FRANKLIN MARTINS: regulação da comunicação eletrônica não ameaça liberdade de imprensa. **Portal Brasil**, 16 dez. 2010. Disponível: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2010/12/marco-regulatorio-da-comunicacao-eletronica-nao-ameaca-liberdade-de-imprensa-diz-franklin-martins>. Acesso em: 29 nov. 2014.

FREEDMAN, Des. **The politics of media policy**. Cambridge: Polity Press, 2008.

FREITAS, Igor Vilas Boas de. Televisão digital: que imagem terá o modelo brasileiro? **Textos para discussão 18**. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, 21, 2000, pp. 211-259.

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 Biblios, 2010.

GARCIA, D. Linda; SURLLES, Ellen. Media ownership and communications: enriching the research agenda. **Telecommunications Policy**, 31, p. 473-492, 2007.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge; MIT Press, c2004., 2005-02-15T05:00:00+00:00. iBooks.

GERRING, John; THACKER, Strom C.; MORENO, Carola. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry, **American Political Science Review**, 99, 4: 567-81, 2005.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the Social Sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GOODMAN, Ellen P. Proactive media policy in an age of content abundance. *In*: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of rational choice theory**. New Haven: Yale University Press, 2004.

GUIMARÃES, Thiago. Cristina Kirchner propõe lei para desconcentrar a mídia argentina, **Folha de S. Paulo**, Buenos Aires, 19 mar. 2009a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/mundo/ult94u537149.shtml>> Acesso em: 10 set. 2010.

_____. A mãe de todas as batalhas, **Folha de S. Paulo**, Buenos Aires, 09 abr. 2009b. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/blogs/conexaobonsares/2009/03/19/lei>>. Acesso em: 10 set. 2010.

GUNTHER, Richard; MUGHAN, Anthony (eds.). **Democracy and the media: a comparative perspective**. Cambridge: New York, 2004.

GUNTER, Richard; MONTERO, José Ramón; 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.

GUTIERREZ, Felipe. Divisão do Clarín será feita pelo governo da Argentina. **Folha de S. Paulo**, 10 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/189923-divisao-do-clarin-sera-feita-pelo-governo-da-argentina.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2014.

GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. **Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics**. Cambridge University Press, 2004.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1984.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1997.

HART, Jeffrey A. **Technology, television and competition: the politics of digital TV**. New York: Cambridge, 2004.

HAY, Colin. Constructivism institutionalism. *In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

_____. Ideas and the construction of interests. *In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds.). Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

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

HILL, Brian C. Measuring media market diversity: concentration, importance and pluralism, **Federal Communication Law Journal**, v. 58, Iss. 1, Article 6, 2006.

HINDMAN, Matthew. A mile wide and an inch deep: measuring media diversity online and offline. *In*: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

_____. **The myth of digital democracy**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

HOLT, Jennifer. The age of the conglomerate: or six companies ate the New Hollywood. *In*: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

HONG, Ki-Joon. The unintended consequences of the Helsinki Final Act: A path emergence theory perspective, **International Political Science Review, IPSR**, London, v. 34, n. 3, p. 310-25, jun., 2013.

HORWITZ, Robert B. On media concentration and the diversity question. *In*: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

HOUSTON, Joel F.; LIN, Chen; MA, Yue. Media ownership concentration and corruption in bank lending, **Journal of Financial Economics**, 100, p. 326-350, 2011.

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

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IANNI, Octavio. **Enigmas da modernidade-mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

IBOPE, Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. **Media Book 2012**. Ibope Media, 2012.

IBOPE, Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. **Media Book 2013**. Ibope Media, 2013.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

JAMBEIRO, Othon; DOS SANTOS, Suzy; RIBEIRO, Andrea; FERREIRA, Sandro Augusto. Regulação da radiodifusão: a concessão de frequências no governo provisório de Vargas (1930-1934). *In*: **Anais do XXIII Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação em Manaus**, GP Economia Política, 2000.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002.

_____. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 13, n. 24, p. 85-104, 2008.

JUST, Natascha. Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US, **Media, Culture & Society**, SAGE Publications (Los Angeles, London, New Delhi and Singapore), v. 31 (1), p. 97-107, 2009.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R.. Intersections between historical and rational choice institutionalism. *In*: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (eds). **Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism**. Russell Sage Foundation: New York, 2005.

KITZBERGER, Philip. “La madre de todas las batallas”: el kirchnerismo y los medios de comunicación. *In*: MALAMUD; Andrés; DE LUCA, Miguel (coord.). **La política en tiempos de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2012.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I.. Citizen-politicians linkages and introduction. *In*: _____ (eds.). **Patrons, Clients and Policies: patterns of democratic accountability and political competition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KON, Anita. **Economia industrial**. São Paulo: Nobel, 1999.

KORTH, Alicia. Un diagnóstico de la radiodifusión en la década del 30: la Comisión del 38. *In*: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

KUHN Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LANDMAN, Todd. **Issue and methods in comparative politics: an introduction**. Routledge: London/NY, 2008.

LANGE, Matthew. **Comparative-historical methods**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2013.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Literary Licensing, LLC, 2011.

LEIVA, María Trinidad García. Fin de milenio: concentración, continuidad y control. *In*: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

LEVI, Margaret. An analytic narrative approach to puzzles and problems. *In*: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 201-226.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism**: hybrid regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LIEDTKE, Paulo Fernando. O movimento pela democratização da comunicação no Brasil: os embates entre o Estado, as empresas de mídia e a sociedade civil. *In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, 25 a 27 abr. 2007, Florianópolis, Brasil.

LIMA, Venício Arthur de. **Mídia**: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. **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.

LINDBLOM, Charles E.. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88, Spring, 1959.

_____. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 6 (Nov. - Dec., 1979), pp. 517-526

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIST, Christian; SPIEKERMANN, Kai. Methodological Individualism and Holism in Political Science: A Reconciliation. **American Political Science Review**, v. 107, n. 04, nov. 2013, pp 629-643.

LIVINGSTONE, Sonia; LUNT, Peter; MILLER, Laura. Citizens, consumers and the citizen-consumer: articulating the citizen interest in media and communications regulation. **Discourse & Communication** (SAGE Publications), 1:63, p. 63-89, 2007.

LIVINGSTONE, Sonia; LUNT, Peter. Representing citizens and consumers in media and communications regulation. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science** (SAGE Publications), 611:51, may 2007.

“LOS 21 PUNTOS”, el documento que sería la base de la nueva ley de radiodifusión y que pocos leyeron. **Diarios sobre diarios**, 12 mayo 2008. Disponível em: <
<http://www.diariosobrediarios.com.ar/dsd/notas/4/123-los-21-puntos-el-documento-que-seria-la-base-de-la-nueva-ley-de-radiodifusion-y-que-pocos-leyeron.php#.VHHTE1fF80s>> Acesso em: 23 nov. 2014.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (orgs.). **Theory and methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2009, p. 90-108.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAHONEY, James; KIMBALL, Erin; KOIVU, Kendra. The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences, **Comparative Political Studies**, 42:1, jan. 2009, pp. 114-146.

MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). **Comparative historical analysis in the social science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. An theory of gradual institutional change. In: _____ (eds). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAHONEY, James. The logic of process tracing test in the social sciences. **Sociological Methods Research**, March, 2, 2012.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 44, no. 4, pp. 645-687, 2001.

MAIR, Peter. Democracies. In: D. Caramani (ed.). **Comparative Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

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

_____. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008a.

MARIN, Noemi; 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; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A skin not a sweter: ontology and epistemology in Political Science. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (orgs.). **Theory and Methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

MARSH, David; STOCKER, Garry (orgs.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

MARTINS, Ricardo B.; HOLANDA, Giovanni M. de; TAMBASCIA, Cláudia A.; OGUSHI, Cristiane M.; PATAKA, Daniel M.; MENEZES, Esther; BONADIA, Graziella C.; ÁVILA, Ismael M. A.; PINTO, José Carlos L.; RIOS, José Manuel M.; LEMOS, Luciano M.; MARQUES, Marcos C.; LONGO, Sidney. **Modelo de referência: Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre**. Campinas: Fundação CPqD, 2006.

MASTRINI, Guillermo. El antiperonismo como factor clave de los inicios de la televisión privada argentina. In: _____ (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

_____. Al final del período. Los límites del progresismo: políticas de comunicación en Argentina durante el Gobierno de Néstor Kirchner. **Eco-Pós UFRJ**, v. 11, n. 1, jan-jul. 2008, pp. 78-95. Disponível em: http://www.revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/viewFile/1002/942. Acesso em: 21 nov. 2014.

MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martin. Structure, concentration and changes of the media system in the Southern Cone of Latin America, **Comunicar – Scientific Journal of Media Literacy**, n. 36, v. XVIII, p. 51-59, 2011.

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

MAUERSBERGER, Christof. Whose voice gets on air? The role of community radio and reforms to democratize media markets in Uruguay, Argentina, and Chile. **Journal of Latin American Communication Research**, v. 1, n. 2, 2011.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

McCHESNEY, R. W. Media and politics in the United States today. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

MCGUIGAN, James; MOYER, Charles; HARRIS, Frederick. **Economia de empresas**. São Paulo: Thompson Pioneira, 2006.

MELO, Marcus; GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos. State capacity and institutional change: a case study of telecom regulation in Brazil. **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

MENDES, Karla. Ministro das Comunicações defende regras para impedir concentração. **Agência Estado** (on line), 14 jan. 2011. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-das-comunicacoes-defende-regras-para-impedir-concentracao,666257>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

MEYER, Thomas; HINCHMAN, Lewis. **Democracia midiática**: como a mídia coloniza a política. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

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

MIGUEL, Luis Felipe. Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: os meios de comunicação. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** (BIB). Rio de Janeiro, nº 49, 1º Semestre de 2000, pp. 51-77.

_____. **Política e mídia no Brasil**. Brasília: Plano editora, 2002.

_____. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** (BIB), São Paulo, nº 59, 1º Semestre de 2005, pp. 5-42.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Editora Universidade de Brasília, 1981.

MILLER, Richard. **Fact and method**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

MITCHELL, Amy S.; MALHOTRA, Gauri. Current media ownership trends. *In: RICE, Ronald E. Media ownership*: research and regulation. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

MOE, Terry. Power and political institutions. *In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Sthepen; GALVIN, Daniel* (orgs.). **Rethinking political institutions**. New York: New York University Press, 2006, p. 32-71.

MOHAMMED, Jubril Bala. Democratization and the challenge of private broadcasting in Nigeria. **Africa Media Review**, v. 18, n. 1, p. 81-95, 1994.

MORAES, Fernando. **Chatô**: o rei do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MORISI, Davide. **Measuring media pluralism in the convergence era**: the case of News Corp's proposed acquisition of BskyB. MEDIA@LSE Eletronic MSc Dissertation Series, London School of Economics, Departament of Media and Communications, 2012. Disponível em:<<http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/mediaWorkingPapers/MScDissertationSeries/2011/74.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

MORONE, Rodolfo; CHARRAS, Diego de. El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista. In: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

MUGHAN, Anthony; GUNTER, Richard. **Democracy and the media: a comparative perspective**. Cambridge: New York, 2004.

MYERSON, Roger B. **Game theory: analysis of conflict**. Cambridge; London: Harvard University Press, 1991.

NAPOLI, Philip M.; GILLIS, Nancy. Reassessing the potential contribution of communications research to communications policy: the case of media ownership. **Journal of Broadcasting & Electronic Media**, 50 (4), p. 671-691, 2006.

NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

_____. **Media policy: an overview of the field**. The Donald McGannon Communication Research Center, working paper, New York, 2007. Disponível em: <
<http://www.fordham.edu/images/undergraduate/communications/media%20policy.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. Exposure diversity reconsidered. **Journal of Information Policy**, v. 1, 2011, p. 246-259.

NOAM, Eli M. Are the american media becoming more concentrated?. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

_____. **Media ownership and concentration in America**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change, and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglas, WALLIS, John Joseph e WEINGAST, Barry. **Violence and Social Orders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University, 1971.

OSBORNE, Martin J. **An introduction to game theory**. New York; Oxford: Oxford University Press, 2004.

PALACIOS, Ariel. Empresários reclamam das pressões sobre a imprensa da Argentina, **O Estado de São Paulo**, 12 abr. 2010a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,empresarios-reclamam-das-pressoes-sobre-a-imprensa-da-argentina,537200,0.htm>>. Acesso em: 09 set. 2010.

_____. Kirchners e Clarín: de íntimos aliados a mortais inimigos (e um rocambolesco exame de DNA), **O Estado de São Paulo**, 13 jul. 2010b. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/ariel-palacios/tag/lei-de-midia/>>. Acesso em: 12 set. 2010.

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

PARSONS, Craig. **How to map arguments in Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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.; OLIVA, Rafael (orgs.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. Constitutions and Economic Policy, **Journal of Economic Perspectives**, 18: 75-98, 2004.

PETERS, G.B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERANTI, Octávio Penna. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. O Código Brasileiro de Telecomunicações e a Política de Expansão da Radiodifusão: a Ação do Empresariado como Grupo de Pressão. *In*: **Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – UnB – 6 a 9 de setembro de 2006a. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1071-1.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

PIERANTI, Octávio Penna. Políticas para mídia: dos militares ao governo Lula. **Lua Nova**, São Paulo, v. 68, 91-121, 2006b.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PINDYCK, Robert S.; BUBINFELD, Daniel L.. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1994

PIRES, Álvaro P. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. *In*: POUPART, Jean *et al.*. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. 2a ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 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.; OLIVA, Rafael (orgs.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

POSTOLSKI, Glenn; MARINO, Santiago. Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios. *In*: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)**. 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

POUPART, Jean *et al.*. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. 2a ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

POWELL, G. Bingham. Aggregating and representing political preferences. *In*: BOIX, C. ; STOKES, S. (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception of democracy: a defense. *In*: Shapiro, Ian; Hacker-Cordón, Casiano (eds.). **Democracy's value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. (2006). Eleições e Representação. **Lua Nova**, 67: 105-138, 2006.

PUPPIS, Manuel. National media regulation in the Era of Free Trade: the role of global governance. **European Journal of Communication**, v. 23, n. 4, p. 405-424, dec., 2008.

PUPPIS, Manuel. Media regulation in small states. **International Communication Gazette** (SAGE Publications), 71: 7, 2009.

RABOY, Marc. Mídia e democratização na sociedade da informação. *In*: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

RADIODIFUSORES cobram presença nos debates sobre TV digital. **Tela Viva News**, 03 set. 2003. Disponível em: <<http://www.prd.usp.br/fpp/tvdigital/noticias.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2007.

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

REBOUÇAS, Edgard. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – UnB – 6 a 9 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1683-2.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2014.

RESENDE, Marcelo. Medidas de concentração industrial: uma resenha. **Revista Análise econômica**, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, março/setembro, 1994, No. 21 e 22, ano 12.

RICE, Ronald E. Central concepts in media ownership research and regulation. *In*: _____. **Media ownership**: research and regulation. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

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.

ROMERO, Luis Alberto. **Breve história contemporânea de la Argentina**: 1916-2010. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

ROSE, Mark. The claims of copyright: public purposes and private property. *In*: RICE, Ronald E. **Media ownership**: research and regulation. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

ROSSI, Diego. La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial. *In*: MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes**: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007). 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional. **Portal do Planalto**, 01 jan. 2011. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>. Acesso em: 29 nov. 2014.

SANDERS, Elizabeth. Historical institutionalism. *In*: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. *In*: BRITOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus Editora, 2005.

SANGUINETTI, Andrés. El Gobierno aprobó la fusión Cablevisión-Multicanal, **El Cronista**, 7 dic. 2007. Disponível em: < <http://www.cronista.com/notas/119688-el-gobierno-aprobo-la-fusion-cablevision-multicana>>. Acesso em: 12 set. 2010.

SANTOS, Suzy dos. E-Sucupira: o coronelismo eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. *In*: COMPOS – Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação. **Economia política da comunicação**. 2006, v. 7. Disponível em: <<http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/104/103>>. Acesso em: 19 dez. 2009.

SANTOS, Suzy. Os prazos de validade dos coronelismos: a circunscrição a um momento de transição do sistema político nacional como herança conceitual do coronelismo ao coronelismo eletrônico. *In*: **Anais do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Santos, SP, 29 de agosto a 2 de setembro de 2007. Disponível em: < <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1219-2.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. *In*: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus Editora, 2007.

SAROLDI, Luiz Carlos; MOREIRA, Sonia Virgínia. **Rádio Nacional: o Brasil em sintonia**. São Paulo: Zahar, 2005.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada v. II: as questões clássicas**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

_____. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru: Edusc, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cenage Learning, 2010.

SCHIFER, Claudio; PORTO, Ricardo. **Radiodifusión: marco regulatorio**. Buenos Aires: Universitas, 2006.

SCHIRIGATTI, Elisangela Lobo; DA SILVA, João Carlos Garzel Leodoro; KASPRZAK, Luis Fernando Fonseca; MAHANZULE, Rosalina Zefanias; DE ALMEIDA, Alexandre Nascimento. Panorama da produção brasileira de erva mate cancheada e seu grau de concentração de 2000 a 2010. *In*: **Anais do XXXVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia**. 2012.

SCHMIDT, Vivien A.. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism', **European Political Science Review**, v. 2, n. 01, mar. 2010, pp 1-25.

_____. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. *In*: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions**. W.W. Norton & Company, New York, 1997.

SHEPSLE, Kenneth A. Rational choice institutionalism. *In*: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SHUGART, Matthew Soberg; MORENO, Erika; CRISP, Brian F. The accountability deficit in Latin America. *In*: S. Mainwaring; W. Christopher (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford/Nova York: Oxford University Press, 2000.

SIGELMAN, Lee. Top twenty commentaries: the American Political Science Review citation classics. **American Political Science Review**. v. 100, n. 4, p. 667-9, nov. 2006.

SILVA, Vevila Junqueira da. **O escândalo do mensalão em revistas semanais: uma análise de enquadramento**. 140 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2008.

SIMIS, Anita. A legislação sobre as concessões na radiodifusão. **UNIrevista**. São Paulo: vol.1, no 3, julho de 2006.

SIMÕES, Inimá; COSTA, Alcir Henrique da; KEHL, Maria Rita. **Um país no ar: história da TV brasileira em três canais**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

SIMÓN, Fabián Rodríguez. **Clarín y la Mey de Medios: claves para comprender cómo resolverá el caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación**. Buenos Aires: Planeta, 2013.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

SMITH, Rachel Craufurd; TAMBINI, Damian. Measuring media plurality in the United Kingdom: policy choices and regulatory challenges. **Journal of Media Law**, 4(1), p. 35-63, 2012.

SOARES, Murilo César. A luta pela democratização dos meios e as tecnologias digitais. **Revista Comunicação Midiática**, v. 5, p. 117-138, 2006.

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

SPLICHAL, Slavko. **Ownership, regulation, and socialisation**: rethinking the principles of democratic media. *The Public*. Vol. 6, 25, 5-24, 1999.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. *In*: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

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.; OLIVA, Rafael (orgs.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.

STOKES, Susan. Is vote-buying undemocratic?. *In*: F.C. Schaffer (ed.). **Elections for Sale The causes and consequences of Vote Buying**. Ateneo University Press, 2007.

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.

SZECSKO, Tamás. Theses on the democratization of communication. **International Political Science Review** (SAGE Publications), v. 7, n. 4, Politics and the Media, p. 435-442, 1986.

TARROW, Sidney. The strategy of paired comparison: toward a theory of practice. **Comparative Political Studies**, February, 2010, vol. 43, n. 2, pp. 230-259.

TEORELL, Jan; SAMANNI, Marcus; HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo. 2011. The Quality of Government Dataset, version 6 Apr. 11. **University of Gothenburg**: The Quality of Government Institute. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews Political Science**. v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TILLY, Charles. **Democracia**. São Paulo: Vozes, 2013.

THOMPSON, John B. **O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Mídia e modernidade: uma teoria social da mídia**. São Paulo: Vozes, 2013.

TIRONI, Eugenio; SUNKEL, Guillermo. The modernization of communication: the media in the transition to democracy in Chile. *In*: GUNTHER, Richard; MUGHAN, Anthony (eds.). **Democracy and the media: a comparative perspective**. Cambridge: New York, 2004.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

TV DIGITAL já está presente em 38 cidades brasileiras. **Ministério das Comunicações**, 01 jul. 2010. Disponível em: < <http://www.mc.gov.br/noticias-do-site/22683-tv-digital-ja-esta-em-38-cidades-do-brasil->>. Acesso em: 13 jul. 2010.

UNESCO. **Media pluralism: Unesco's New Communication Strategy gives high priority to encouraging the free flow of information, to promoting its wider balanced dissemination, and to strengthening communication capacities in the developing countries**. Bureau of Public Information (memobpi), 2006.

VADELL, Javier A.; LAMAS, Bárbara; RIBEIRO, Daniela M. de F.. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 17, n. 33, Junho 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782009000200004>.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca/London: Cornell University Press, 1997.

VASSALLO DE LOPES, Maria Immacolata; GÓMEZ, Guillermo Orozco (coords.). **Memória social e ficção televisiva em países ibero-americanos: anuário Obitel**. Porto Alegre: Sulina, 2013.

VÁZQUEZ, Bernardo; CAYÓN, David. **Fútbol para todos: la política de los goles**. Buenos Aires: Sudamerica, 2014.

VILLAFANE, Miguel Julio Rodríguez. **Regulación del acceso a la radio y a la televisión en Argentina. Derecho Comparado de la Información**, n. 6, jul-dec, 2005.

ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad.** New York: W. W. Norton, 2007.

WARD, Hugh. Rational Choice. *In: MARSH, David; STOCKER, Garry (orgs.). **Theory and methods in political science.*** New York: Palgrave MacMillan, 2002.

WARD, David. A mapping study of media concentration and ownership in ten european countries, **Commissariaat voor de Media**, Netherlands Media Authority, 2004.

_____. Media concentration and pluralism: regulation, realities and the council of Europe's Standards in the television sector. Report: **The role of media freedom and pluralism in strengthening democracy.** European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Unidem, Campus Trieste Seminar, 2005.

WATSON, Diane E.; CHANG, Shawn H. Politics of legislating media ownership. *In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation.*** Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

WEBSTER, James G. Diversity of exposure. *In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics.*** New York: Routledge, 2007.

WEFFORT, Francisco C.. Incertezas da transição na América Latina. *In: MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia.*** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WILDMAN, Steven S. Indexing diversity. *In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics.*** New York: Routledge, 2007.

WINSECK, Dwayne. The state of media ownership and media markets: competition or concentration and why should we care?. **Sociology Compass**, 2/1, p. 34-47, 2008.

YANOW, Dvora. **Conducting interpretive policy analysis.** (Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods, v. 47). Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

ZAMBON, Pedro Santoro; CARVALHO, Juliano Murício de. Confecon: processo decisório e ação de grupos de mídia. *In: **Anais do 3o. Encontro Ulepicc Brasil***, Universidade Federal de Sergipe (UFS), São Cristóvão, 20 a 22 out. 2010. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/terceiroulepiccbrasil/trabalhoscompletos/gt3/gt3-12.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998).** São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **FHC, Forças Armadas e polícia:** entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.

ANEXOS - ENTREVISTAS

ANEXO A

Eduardo Seminara

Deputado, ex-diretor da AFSCA, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual

ANEXO B

Ferando Torrillate

Diretor nacional de Imagen y Comunicación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)

ANEXO C

Martín Becerra

Profesor e pesquisador da Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

ANEXO D

Pablo Wisznia

Advogado, integrou equipe que formulou a Ley de Medios e foi o primeiro secretário do COMFER (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual)

ANEXO E

Santiago Marino

Professor e pesquisador da Universidad Nacional de Quilmes. Integra a Asociación Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) e o coletivo FM La Tribu

ANEXO A - EDUARDO SEMINARA

Deputado, ex-diretor da AFSCA, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Entrevista realizada no dia 08 de setembro de 2014 em Rosário, Argentina.

¿Que sería comunicación democrática?

Nosotros veníamos de una ley de una legislación altamente restrictiva y veníamos de un siglo exactamente la misma cantidad de años de democracia y de dictadura muy consolidadas. Era de alguna manera un desafío la reforma de la ley de radiodifusión, que nosotros la cambiamos por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, después de haber transitado 20 años del sistema democrático.

Este no fue el primer gobierno democrático que hace un intento de cambiar la ley. Alfonsín era consciente que esa ley debía ser modificada y él armó una comisión que se llamó La Comisión para una Radiodifusión Democrática, que la dirigió un abogado que hizo un estudio comparativo de distintas regulaciones de sistemas de medios de países y elaboraron un proyecto. La fragilidad del gobierno de Alfonsín hizo que esos proyectos de ley no pudieran llegar nunca a ser tratados en la legislatura.

Ese, a mi entender, fue el primero y último esfuerzo serio por modificar la ley de la dictadura militar. La relación de fuerza, los condicionantes que tenía el gobierno de Alfonsín, la inexperiencia de la democracia y la fragilidad del sistema de medios hicieron que todavía la mayoría de la clase dirigente no lo viera como un tema importante.

Pero sí a partir de esa primera elección, donde Alfonsín fue el único candidato que visualiza la importancia de la TV como parte de la formación de la opinión pública, paulatinamente todos los partidos políticos va viendo al sistema de medios en algunos casos un potencial aliado o en la mayoría de los casos como un objeto de una corporación a confrontar. Fue la decisión política del gobierno de Cristina F. de Kirchner – después del conflicto del campo y la renovación de las licencias para el grupo Clarín y una serie de conflictos – que decide pedir a un conjunto de entidades, conducidas por la Secretaría de Comunicación Pública, que empiecen a discutir un anteproyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Muchos sectores, de los cuales algunas universidades ya participaban, se hicieron eco de ese tema y se fue construyendo una serie de ámbitos fundamentalmente en las universidades públicas. Se hicieron 9 foros que duraron entre 12 y 14 horas donde todo el mundo pudo participar llevando sus opiniones, sus aportes, inclusive se invitó a dueños de medios privados y a entidades corporativas que nuclean a los medios privados, para que también fijaran su posición. Y de eso se fue armando una síntesis que fue la ley que terminó sancionando primero el parlamento y después la Cámara de Diputados.

Creemos que es una ley de avanzada en latinoamerica. Luego vino el proceso ecuatoriano, que tuvo un primer intento que fracasó, porque Correa no logró juntar los votos. Pero también ha trabajado en un proyecto de ley de medios. En Brasil yo creo que tiene un sistema mucho más corporativo y de mayor poder empresario como para que este tema se pueda instalar. Pero no descarto que en algún momento se pueda instalar y sí rescato mucho las características de este sistema.

Es un sistema que no es público y no es privado. Es público, es privado, pertenece a las organizaciones del tercer sector organizaciones no gubernamentales. Y yo creo que en esa mezcla y en esas asimetrías de tamaño y de poder va a surgir un sistema mejor. Que tal vez no será el optimo, pero sí es mucho más democrático, mucho más plural y va a permitir que un sindicato tenga su voz, su opinión sobre determinado tema y no caer en las grandes corporaciones de medios donde se compra o se concede algún tipo de cosa para llegar a tener un ratito de pantalla.

En Brasil e en Argentina, hay una cooperación histórica entre los empresarios de radiodifusión e los gobiernos. En Argentina hubo un conflicto. Cristina Kirchner rompió esa relación. És posible decir eso?

Sí, tiene una base cierta. Siempre los grandes esfuerzos en materia de comunicación en la Argentina lo hicieron los gobiernos democráticos. De tinte populista o no, según como quieras decirle. La organización del sistema de TV se hizo en el gobierno de Perón en el año entre el 52 y el 55. Después vino el golpe y esa idea de una TV cubriera todo el país fue entregada a manos privadas.

No fue entregada a manos privadas, no fueron entregadas a las grandes cadenas norteamericanas porque esa ley lo prohibía, pero sí las grandes cadenas norteamericanas

pusieron productoras locales para cada uno de estos canales que se crearon y entonces de alguna manera, los canales que estaban vacíos de técnicos y de especialistas en producción le compraban a estas productoras que venían de Estados Unidos. Una de ellas la dirigía un cubano Goar Mestre y la productora se llamaba Proartel. Hubo un grupo de productoras que nutrían a estos canales. Osea no eran los dueños, pero eran los que generaban los contenidos.

Ese sistema se mantiene todavía hoy. Es un sistema que fue sufriendo prorrogas en todos los gobiernos militares. La ultima prorroga la firmó Kirchner, la anterior la había firmado Menem. Que mueren el 2017. En el 2017 se caen todas las concesiones de televisión abierta y todo va a ir a ser reasignado y ahí argentina tiene el apagón digital en el 2019, más o menos coincidente con Brasil, y la caducidad de todas las licencias que tienen rémoras de la los gobiernos militares o gobiernos democráticos muy afines al neoliberalismo o condicionados por las corporaciones. Es cierta su afirmación. Casi todos tenían fuertes ligazones económicas e ideológicas con los grupos que gobernaron el país en épocas de dictadura.

De esa manera se puede explicar por qué desde el 73 al 83 hubo un silencio de tal magnitud sobre la violación de los derechos humanos. Un manto de encriptación de una información que después salió a la luz: que el país tenía 30 mil desaparecidos, que habían nietos de desaparecidos.

¿Cuál fue el hecho que hizo que emergiera la ley?

Creo que tuvo mucho que ver el conflicto con las patronales agropecuarias. Fueron avances que se fueron logrando. En el gobierno de Kirchner se fueron enunciando, pero la gran transformación la hizo el gobierno de Cristina.

La ley de matrimonio igualitario, juicio a los militares, la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, la reivindicación de la memoria como parte de las construcción de un presente democrático, el hecho de haber salido a cobrar decididamente impuestos y haber impulsado un proyecto de tinte neo-desarrollista, muchas de las corporaciones prefieren otros modelos, modelos más concentrados, la redistribución de la renta, la generación 6 millones de puestos de trabajo.

Consitó un aval muy importante en votos. Kirchner llegó al gobierno con el 23 por ciento de los votos, Menem le había ganado, si Menem no desistía Menem no era el presidente.. Pero

Cristina ganó por el 53 por ciento de los votos. Y tiene una imagen positiva que supera el 50 por ciento. Hoy en día la pelea es por la agenda mediática. El gobierno tiende a instalar ciertos temas que tienen que ver con un modelo de futuro y los medios arman otra agenda.

¿Que pasó con el congreso?

En muchos intentos anteriores los medios tenían congresistas lobistas de sus propios intereses, aún no integrando el directorio. En el debate de esta ley había uno que es De Narvaez, que tenía acciones adentro de un medio de comunicación. Votó en contra pero no tuvo capacidad de *lobby*. Sí hubo otros que trabajaron para las corporaciones. Para el Grupo Clarín, para el Grupo Uno... Y habían otros congresistas que también eran dueños de comunicación del interior, menos concentrados y menos grandes.

¿Y los movimientos sociales fueron fundamentales?

Fueron muy importantes, porque generó un estado de movilización, de conscientización, de institucionalización de un derecho a la comunicación. Tuvo mucha difusión mediática. Es un saldo muy positivo y muy importante, de ahí mismo se generaron nuevas organizaciones de medios. Se hicieron 9 plenarios en todas partes del país. Desde la Patagonia, centro, Buenos Aires, en Córdoba, se trató de llegar a la mayor cantidad de lugares posibles, participó una gran cantidad de gente.

¿Cual fue el condicionante fundamental para la formulación de la ley?

Yo creo que hay dos momentos: Uno fue cuando todos pasamos del escepticismo de la sanción de la ley, a la posibilidad real de que la ley fuera sancionada. Y la segunda etapa cuando a pesar de estar en proceso de judicialización se crearon todas las instituciones que marcaba la ley y se llega al fallo de la Suprema Corte con una entidad que es la que tiene que llevar adelante con la vocación de hacer cumplir la ley.

Esos son los dos momentos más importantes. En el medio va a haber, y seguirá habiendo, debates, fallas, porque hay que generar una nueva camada de funcionarios para que a nivel federal genere las condiciones para que esta ley funcione. Hay que generar una nueva camada de periodistas y comunicadores que entiendan el espíritu de esta ley. Es una democracia muy joven la nuestra. Hay que formar una gran cantidad de ciudadanos que crean que la democracia es un sistema posible, mejorable pero defendible.

ANEXO B – FERNANDO TORRILLATE

Diretor nacional de *Imagen y Comunicación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)*. Entrevista realizada no día 12 de setembro de 2014, em Buenos Aires, Argentina.

¿Cuáles son los principales actores en la políticas de comunicación?

Hasta mediados de la década del 2000, coincidiendo con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno, en general hubo una influencia muy grande de las empresas en las políticas públicas de comunicación audiovisual.

Los sectores empresariales estaban muy inmiscuidos en la definición de las políticas a través de los mecanismos que tienen para ejercer ese lobby: La construcción de sentido a través de los medios de comunicación, la influencia en la opinión pública, etc. A diferencia de otros sectores empresariales -al fin y al cabo no son más que un actor más del mercado económica- pero a diferencia de una empresa metalúrgica o automotriz, ellos tienen un plus en la intervención en la agenda pública que no la tienen los otros sectores de la economía. Había una influencia clara bastante poderosa de ellos.

A partir de los primeros años de este siglo, otros sectores que estaban generando medios y acciones en el terreno de la comunicación audiovisual tienen una emergencia a partir de la decisión del gobierno nacional de ponerlos en valor.

Desde mediados de la década del '80 está el surgimiento de muchos medios de comunicación alternativos, comunitarios, "populares". De no mucha trascendencia en términos de rating, pero sí de existencia real y concreta. Nuevos medios de comunicación a partir de la democracia. Gente que instala radios y después también canales de tv. Esos actores comienzan a tener algunos tipos de asociatividad entre ellos. Se conforman organizaciones que los nuclean (Farco, Arco, Amarc, etc) y a su vez, un colectivo de organizaciones que es la Coalición para una Radiodifusión Democrática, que empieza a surgir con posterioridad a aquellos años para tratar de darle un marco legal que regularizara su situación. No solo una asociación de gente que quería expresarse sino también gente que quiere tener un marco legal que los contuviera.

Ese otro actor que era el dominante -el mercado- comenzó a perder peso, coincidiendo con un momento político muy particular: La aparición de un proceso político que jerarquiza lo público y al Estado, por encima de lo que son las acciones del mercado.

En la Argentina desde la aparición de la primera radio hasta entrados varios años de la democracia el peso más importante de las políticas públicas fue el de las empresas. En general los organismos públicos que debían definir las políticas regulatorias para el sector estaban intervenidos por el mercado.

Cuando hay desregulación los que tienen más peso son los actores fuertes del mercado y cuando aparece una actitud de valorar lo público y se recupera el rol del Estado como un espacio regulador del mercado, aparecen no solo los representantes del Estado, sino también esos sectores sociales que están emergiendo en el sector.

Regulación favorable. Es un concepto que se maneja en Brasil...

Hubo durante mucho tiempo un Estado que ajustó las reglas a las necesidades del mercado. No lo llamaría “regulación” sino “regularización”. En el marco jurídico en la Argentina respecto de la ley, había una decreto-ley muy fuerte de la dictadura que lleva la firma del entonces presidente de facto, Videla, y también del Ministro de Economía. No es poco. En la regulación está la firma del tipo que manejaba la economía. Porque nosotros entendemos que el proceso de la dictadura no fue solo un proceso político-militar, sino que también fue un proceso facilitador de la concentración económica y la distribución injusta de la riqueza. Se sirvió de la sangre y de la muerte y de aterrorizar y eliminar militantes y luchadores sociales a los fines de una determinada planificación económica. Tenía un objetivo económico claro, que era el esquema económico diseñado por el consenso de Washington.

La firma de Martínez de Hoz, ministro de economía, en ese decreto 22285 que define el marco jurídico desde mediados de los '70 hasta el 2009 tiene que ver con una lógica de beneficiar a los actores económicos que favorecen la implementación de determinado esquema económico.

A partir del '80, con la recuperación de la democracia, empiezan a aparecer proyectos de ley concretos. Se presentaron mas de 20 proyectos de ley que nunca prosperaron porque el

lobby de las empresas fue muy fuerte. En especial de Clarín pero también de otras empresas. Existía el colectivo militante que demandaba una nueva reglamentación democrática, pero no existía la capacidad en el espacio político de afrontar o de aceptar las consecuencias que tiene el enfrentarse a semejante sector del mercado económico.

¿Una consecuencia podía ser la caída del gobierno?

Sí, absolutamente. Nunca se evidenció. Pero sí existe la generación de climas a través de las pantallas de tv o de las paginas de los diarios. Hay una frase famosa que se le adjudica al CEO del Grupo Clarín, Hector Magonetto, que dice: “yo con 4 o 5 tapas volteo a un presidente” o cuando define al cargo de un presidente como un “cargo menor”.

En general es un tipo que en las paginas del diario ha logrado definir una agenda favorable para un sector o no. Clarín es un ejemplo, en realidad así es todo grupo hegemónico. Lo que ellos han conseguido es definir la agenda pública. Eso quiere decir, condicionar al resto del periodismo a que siguiera la agenda definida por Clarín.

Hoy lo ves incluso cuando los medios ya están más claramente definidos. Hay medios que son más favorables al gobierno y otros más contrarios al gobierno. Pero incluso en los medios que son más favorables al gobierno ves que la agenda del día a día se sigue construyendo con la agenda del Grupo Clarín. Sigue influyendo mucho en la construcción de esa agenda.

Y después esos favores se devolvieron. Ellos han promovido funcionarios o gobiernos que terminaron trabajando para ellos. Han tenido una influencia importante como en la pesificación de sus deudas, no ser sancionados por evasiones fiscales... Vas a ver que hay coincidencia con el tratamiento que le dan los medios.

Todavía hoy una parte importante de la dirigencia política de la Argentina canjea buen tratamiento de esos medios por posiciones políticas. Eso pasa en la Argentina y en el mundo. Hoy sigue teniendo en el país una influencia muy grande lo que dicen los medios de comunicación. No es que los medios dicen una cosa y al país le pasa otra; digo, a veces sí, pero lo que digo es que el país sigue estando muy atento a lo que pasa con los medios de comunicación.

Hay algunos casos muy interesantes de cómo se ha construido ese temor -o por beneficio obtenido- entre dirigencia política y medios de comunicación. En algunos casos es porque se construye una situación de miedo si hablas en contra de Clarín. Hasta en el propio Sabatella. La presidenta cuando lo designa públicamente a Sabatella recuerda que Clarín había tenido hasta entonces un tratamiento muy generoso con él. En general se lo veía como un intendente ejemplar en el conurbano caracterizado por la transparencia y la honestidad... La presidenta enumeró todo eso. Y la presidenta le dice: “a partir de ahora vas a ser feo, sucio y malo”; y efectivamente todos los días hay notas contrarias a Sabatella en el diario.

Es natural que muchos dirigentes políticos se sientan amedrentados con eso.

Hay un caso de un diputado del radicalismo que en los '80 propuso una ley de derecho a replica, Ricardo Laferrier, y lo hicieron desaparecer. No hubo más mención a Laferrier en los diarios, porque se atrevió a presentar ese proyecto de ley.

Todo eso se rompió a partir del 2003. La ley salió recién en el 2009. Yo creo que el gobierno de Kirchner y Cristina fueron tomándose su tiempo para construir el consenso y el poder suficiente. También hubo una especie de agotamiento de lo que significaba una presión pública. Lo más fuerte fue en el 2008 cuando Clarín, La Nación comienzan a tener una posición muy agresiva con el gobierno al punto que parecía que querían destituirlo. Especialmente en la tv abierta, que la ven millones de personas y en los canales de cable en donde esta la presencia de lo informativo. Estas señales de cable tienen mucha influencia en un segmento de la población, sobre todo porteños, en lo periodístico y en una parte de la sociedad vinculado a la política.

Todo el dispositivo del grupo Clarín y de varios medios satélites en términos de construcción de agenda pública habían decidido con claridad ir por el gobierno, terminar con el gobierno. Ante esa situación de mucho acorralamiento la presidenta decidió no dilatar más un tema que estaba en carpeta, que era el de la sanción de la ley de medios y la impulsa.

¿Cuales serían los motivos para este comportamiento de los empresarios?

Condiciones necesarias y suficientes para el cambio que permitieron la ley de medios.

El problema es la decisión que tenga el gobierno de intervenir en la economía. Los medios de comunicación hegemónicos no atentan contra los gobiernos que desregulan la economía, que la liberalizan y que maximizan las ganancias de las empresas.

Sería bueno hacer el ejercicio de ver cuál era el tratamiento que tenía el Grupo Clarín con las políticas públicas que eran más favorables a la distribución más justa de la riqueza.

Néstor Kirchner asumió en el 2003 en una Argentina que estaba muy complicada, hubo un proceso de reacomodamiento de la economía y él llega con el 22 por ciento de los votos. Y encima montado en una estructura política muy complicada como es el Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires, que ni siquiera es social-demócrata. Ha apoyado proyectos para un lado y para otro.

Entonces Néstor Kirchner necesita consolidar una situación económica, sacar el país de la crisis en la que estaba y además fortalecerse políticamente porque sino su gobierno iba a durar poco.

Hay un famoso editorial en el diario La Nación. Es un caso muy famoso el de Claudio Escribano que dice que si el gobierno no hace su decálogo de las cosas, tiene 6 meses de gobierno. Lo dice al principio del gobierno. Le pone condiciones desde la tapa de La Nación. La Nación es un diario bastante asociado con Clarín, pese a que está mas asociado a la derecha y a los sectores oligárquicos del país. Es un antecedente fenomenal para analizar la relación con los medios.

Kirchner fue un tipo muy inteligente y fue sabiendo tejer con mucha precisión la capacidad para llevar adelante políticas públicas transformadoras y rupturistas, las tejió con mucha fortaleza.

No era fácil domar el país de la situación económica de la que venía, una desocupación del 25 por ciento, pobreza del 54 por ciento, 39 muertos en la calle en la crisis del 2001, una situación gravísima.

Y todo eso con la estructura del Partido Justicialista, que era una estructura que si bien lo sostenía, había que conducirla... porque era una estructura que muchas veces se había aliado al poder económico. Recién cuando logra acomodar la carga de todo eso, el gobierno se plantea otro tipo de desafíos. Y entre esos desafíos esta la de avanzar en la democratización de la comunicación.

Durante todo el recorrido del gobierno de Kirchner, el grupo Clarín había intentado condicionar políticas públicas. Era una tensión constante. Ante la imposibilidad de hacerlo, después de que se va Néstor, empieza a producirse más fuerte la confrontación. La situación cada vez era más distante y más tensa. Es lógico que el sector empresarial, preocupado por la rentabilidad maximizar sus ganancias, quiera tener un Estado que lo favorezca. Ahora, también es lógico que un gobierno trate de que eso no suceda. Hay una fricción y no hay posibilidad de consenso.

Y con la “Crisis del Campo”, que es una crisis muy fuerte para el país, por la dimensión económica pero especialmente por la dimensión simbólica. Lo que tenías eran algunos chacareros en la calle. Estaba potenciado por los medios, sobre todo por Clarín. ¿Por que? Querían que eso terminara en el fin del gobierno. Fue una situación muy tensa que vivió el país. Fue la ultima gota que rebalsó el vaso.

El mayor conflicto que se genera con el grupo Clarín es cuando pierden la codificación del fútbol. Era curioso porque en vivo se miraban las tribunas, no era una metáfora, había un relator y mirabas las tribunas. No se podía ver el campo de juego porque estaba privatizado. Los derechos los tenía una empresa del grupo Clarín.

El enorme desarrollo que tuvo el grupo Clarín en términos de suscripción al cable fue gracias al fútbol. Eso les permitió apropiarse de una cantidad de licencias importantes -que algunas ni siquiera usan- mediante un mecanismo muy siniestro: Iban a un pueblo, le decían “te doy la posibilidad de pasar fútbol”, decías “bueno, bárbaro”. El otro cable se fundía y compraban al cabe que se había fundido. Por eso los cableros-pyme apoyaron mucho a la nueva del de medios.

¿El contexto de que los medios tenían intereses en el campo es una condición importante?

Sí, absolutamente. Por ejemplo, Clarín y La Nación son socios en Expoagro. Se tocaban sus propios intereses. También desde que son sus principales anunciantes. Los medios se transforman en voceros. En algunos programas importantes, como la mañana de radio Continental, el 95 por ciento de los los anunciantes son del campo. Es el sector que más riquezas acumuló, que gracias al desarrollo de la soja tuvo una explosión en la acumulación de ganancias y que no quiso ser solidario con el resto del país cuando la soja estaba teniendo su mejor momento. Yo creo que eso impactó fuertemente. Es importante, pero no es determinante. La diversificación es importante. Pero no es que los medios también tienen automotrices o que tienen cadenas de hipermercados... Ahí se da una asociación de intereses.

Se les complicó también porque para la economía argentina fue un gobierno bueno. El proceso argentino ha beneficiado a los principales grupos económicos, como a los chicos. Argentina vivió un buen momento y en general todos los sectores de la economía salieron favorecidos de esta década. Algunos lo explican por el viento de cola y otros por las políticas públicas. Todos los sectores salieron favorecidos

No es que simplemente se agarró una bolsa de un sector económico y se le puso esa bolsa a otro. Pasó eso, pero en el marco de una economía que creció. Por lo tanto, aún cuando hubo políticas de redistribución de la riqueza, se hizo que los beneficios se redistribuyeran. Y en ese sentido es que fue muy conflictivo.

Las consecuencias electorales fueron malas para el campo. Después de la crisis del 2008 el gobierno pierde en el 2009. Pero gana estrepitosamente en el 2011, incluso en las zonas fuertes del agro. Porque nadie quiere que el proceso económico se detenga.

En Brasil hay una especie de simbiosis entre los parlamentarios y los radiodifusores, aunque sea prohibido por ley. Aquí el Congreso aprobó la ley. ¿Como explicas el comportamiento del Congreso?

Lo primero que explica la existencia de la ley es la vocación política del gobierno nacional. De hecho, el colectivo político-social que respaldaba la ley, ya existía. Sus 21 puntos son del 2004. Proyectos de ley había una enormidad, faltaba que alguien desde el lugar más alto del poder pusiera todo su capital político para llevar adelante ese proyecto y de hacerlo de una forma extraordinaria. No hay muchos proyectos de ley en la Argentina que hayan pasado por un proceso tan participativo de elaboración. El comportamiento de los

parlamentarios se explica desde ahí. Llegó al Congreso con un respaldo tan contundente social que era muy difícil que los diputados digan que no. No solo tenían los 20 años de historia atrás y los 20 proyectos de ley que existieron. El trabajo de la Coalición, la organización de los foros en todo el país, en los que se hicieron unas 200 modificaciones... Y después de eso se llevó al Congreso y se hicieron más audiencias públicas. Osea, tenía tanta elaboración que les llega a los diputados ya con un respaldo muy fuerte.

No obstante eso, hubieron muchísimos lobbys dentro el Congreso a la hora de sancionar la ley. Hubo lobby de parte de las empresas para modificar cosas. Algunas modificaciones que se le hicieron en el Congreso al proyecto original que para mí fueron perjudiciales. Una de ellas es excluir a las telefónicas, que para mí era un actor muy importante e el mercado competidor fundamental. En una tendencia a la convergencia tecnológica, era necesario que ese actor este regulado y con un control estricto del Estado. Me parece que ahí hay un problema de la generación de competencia. Se quito eso de ley.

Volviendo, creo que la principal razón fue la vocación política de la presidenta. Hay un proceso político que entusiasma con mucha militancia política en la calle, que recupera el valor de la política como hacía muchos años que no se vivía en la Argentina. Entonces ese gobierno tiene la capacidad de decirle a sus diputados: "Vayan a votar esto". No solo se votó con los diputados oficialistas sino que también con muchos diputados opositores. Era un proyecto muy consensuado.

En Brasil o en Estados Unidos creo que sucede más eso del beneficio personal del diputado.

La voluntad política, La Coalición y el movimiento social, la descentralización de producción de contenido...

Aunque fuesen de una economía ínfima y hasta deficitaria en el panorama audiovisual, en general tenías nuevos actores sociales que dieron nacimiento al colectivo social de la Coalición. Es la expresión del mercado que emergió a partir de los años '80, los nuevos medios de comunicación.

Un actor importante también sería... que este es un país que tiene una historia sindical fuerte. Los gremios jugaron un rol importante: El sindicato argentino de televisión, la unión

de trabajadores de prensa de Buenos Aires... Estaban los trabajadores también ahí. Eran los nuevos empresarios chiquitos, eran los pibes que se pusieron una radio y que crecieron con el abaratamiento de los costos en los equipos con la tecnología cada vez más barata...

Nuevos actores emergentes en el mercado que se transformaron en expresiones de organizaciones políticas, los sindicatos (hasta la CGT y la CTA) y el sector universitario-académico, que aportó la legislación comparada, recoger elementos de la legislaciones del mundo...

¿Sin crisis del campo no hubiera habido ley?

Creo que la ley es imposible desengancharla del tipo de políticas distributivas que tuvo el gobierno. La preocupación de la distribución de la política de la comunicación explica todo el gobierno. Es un gobierno que va en esa dirección. Va en dirección de distribuir la palabra, de favorecer a los pueblos originarios, a las escuelas, a las municipalidades, de terminar con los monopolios, la de achicar la concentración de la riqueza. Va en esa dirección en todos los segmentos.

La crisis del campo sí tuvo que ver. Es contra-factico, pero yo creo que hubiese habido igual ley sin la crisis del campo. Porque la actitud siempre condicionante de los medios siempre se produjo y porque la mirada distributiva que tuvo el gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina transita todo el gobierno.

La ruptura con La Nación se da desde el día uno del gobierno. Hay quienes dicen que en realidad se le extendieron las licencias, se permitió la fusión de Cablevisión y Multicanal (que en realidad no fue así, fue solo un intento).

Hubieron varias políticas que no eran de confrontación. Esa confrontación se exacerbó a partir de la crisis del campo. La tensión existió siempre.

La Crisis del campo lo que hizo fue dejar claras las cosas. Que los medios de comunicación poderosos quería estar frente al gobierno, no querían estar al costado ni nada.

Y del otro lado estaba el gobierno que quería distribuir la riqueza que generaba el campo de otra forma.

Y lo que ocurrió fue que el nivel de confrontación fue tan grande, que también generó una demanda desde la militancia política y de ese colectivo social.

Sería lo mismo que la ley de Matrimonio Igualitario... ¿Por qué salió en 2009 y no en 2003? Fue consecuencia de que se logró construir el consenso. Pero no hubo una pelea para que se dé.

Lo que sí pasó fue que la cobertura de la crisis del campo fue escandalosa. Todo el día cuatro pantallas mostrando cuatro puntos y generó la amenaza concreta de que se terminara el gobierno.

Indudablemente el proceso se aceleró con la crisis del campo. La pregunta fue: ¿Qué hacemos con estos medios que son capaces de desafiar a un gobierno para que se termine? ¿Qué podemos hacer con estos medios que además invisibilizan a los que dicen otras cosas? Con ese marco normativo no se podía hacer nada.

El tema es que la gente tenga la posibilidad de hacer otras cosas. Clarín existe y va a seguir existiendo.

Si la ley es tan poco importante como se cree que es. ¿Por qué se resiste tanto el grupo Clarín? Sí tiene importancia, la ley significa darle la posibilidad al televidente que en lugar de tener 100 canales tenga 150 y allá una pluralidad distinta.

Para poder seguir condicionando a los gobiernos ellos necesitan tener en la sociedad la influencia que han logrado construir en todas estas décadas; y para tener esa influencia necesitan hegemonizar el sistema de medios.

¿Que significa comunicación democrática y democratización de la comunicación?

Comunicación democrática tiene que ver con una cosa anterior a la ley. La democratización de la comunicación es una obligación del Estado. Comunicación democrática es mas una expresión de deseos. No es algo que se pueda normar. Es una pelea que tiene que ver más con la batalla política-cultural.

Lo que el Estado debe hacer es democratizar la comunicación. Impulsar la existencia de más actores de comunicación, de nuevas voces, que la mayor cantidad de actores puedan expresarse, que tengan herramientas para hacerlo y condiciones mas o menos legales para transmitir y expresarse.

Y para garantizar eso necesitamos que no haya un gigante que aplaste a esos otros. Si yo digo que esta bueno que los pollitos salgan a caminar por la calle, pero no evito que sigan pasando los camiones a 200 km/h... es difícil que los pollitos puedan sobrevivir a esa situación. Que no existan voces que tapen al resto.

La presidenta dijo alguna vez, que lo importante es que nadie grite y que nadie tenga que hablar susurrando. Que haya una cosa más equilibrada. En la cual no hay un actor que tenga 250 licencias, eso le mete una capacidad de acción sobre la sociedad de construir sentido que es perjudicial para la democracia. Y también le mete una capacidad de incidir sobre los gobiernos.

Yo me quedo con los dos conceptos.

Diversidad es una palabra clave...

Es muy interesante esta pelea que se dio porque permitió que la sociedad sospeche de los medios. No solo de los medios hegemónicos, de todos. Que tenga una mirada un poco más crítica. Que todos nos permitamos que cuando abrimos un diario digamos, ¿Por qué escribieron esto? ¿Por que en C5N abordan la noticia de esta manera? Eso era algo que no pasaba en la Argentina, es una cosa nueva.

De poder identificar, como por ejemplo pasa en España y sabes que el diario El País juega con el PSOE, que el diario El Mundo está más alineado al PP, sabés mas o menos qué pasa. Y en la Argentina no pasaba eso y empezó a pasar. Vos lees un diario y sabes que tiene un enfoque kirchnerista, otro es más distante y economisista, otro tiene una mirada más crítica y defiende determinados intereses....

Otra cosa que es interesante que haya pasado es que se haya abierto las puertas de la ley y a empezar a implementar una ley que le da a determinados actores de la sociedad y de la economía un espacio para desarrollarse que antes no tenían.

Cuando recorres el país lo notas. El otro día estuvimos en la inauguración de una radio en Mocoví en Santa Fé, es una comunidad de un pueblo-originario, una casita, un lugar donde viven 712 habitantes y el 95 por ciento son de una comunidad de un pueblo-originario.

Esa gente no tenía la posibilidad de darse a conocer. Lo que pensaba, su tonada, la forma en la que hablaban, su lengua. Cuales eran sus pensamientos, sus inquietudes. A lo sumo podía meter un comunicado. El cacique podía redactar un comunicado y llevarlo a los medios y ser entrevistado por alguna radio...

Ahora tienen la posibilidad de tener una radio, concreta, legal. Que le permite conseguir publicidad para seguirse sosteniendo y que tiene la posibilidad de que el Estado le da los equipos para poder transmitir y que se escuchen bien, porque participaron de un concurso. Esas chances revolucionan el sistema de medios, por fuera de las metrópolis.

La pelea acá va a ser mucho más larga. Recién estamos empezando. Lograr el 33 por ciento de frecuencias para los medios comunitarios es una pelea que va a llevar mucho tiempo. Hoy tenés todo el espectro ocupado de licencias de sectores con fines de lucro. A medida que se vayan cayendo esas licencias vas a tener que llamar a concurso público sin fin de lucro. Eso va a generar un despelote en el mercado. Porque de trabajar en Radio Mitre ahora voy a trabajar en la radio de la fundación no se cuanto. Eso va a generar problemas en los trabajadores. Va a generar incertidumbre.

Todo ese desafío es muy interesante. Lo que pasó concretamente con la ley es que se multiplicó el trabajo. Los temores que deben tener otros países de América Latina que no logran imponer una democratización en la comunicación. Muchas veces están influidos en cómo tratan al gobierno argentino o a los funcionarios. Muchos dirán “ni nos metamos con eso. Tratemos de negociar con los medios”

Las negociaciones con los medios es perjudicial no hay alternativa. Tenés que trabajar para los sectores económicos que ellos representan. No es gente que tenga ganas de garantizar otros derechos, es gente que quiere hacer plata. Es un actor fuerte de la economía. Por ejemplo, Cablevisión tiene el 70 por ciento del mercado de la comunicación y que significa el 70 o 80 por ciento de lo que recauda el Grupo Clarín. ¿A quien se le va a ocurrir que no se va a resistir a la división de Cablevisión? Tuvieron un beneficio durante cierta cantidad de años,

metiéndole presiones a los gobiernos, condicionando a dirigentes políticos, extorsionando con las tapas, metiéndole notas desfavorables a aquellos que se les ocurría decir algo... Y bueno, en algún momento se les acaba.

ANEXO C – MARTÍN BECERRA

Doutor em Ciências de la Comunicación pela Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor da Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Entrevista realizada em 12 de setembro de 2014 em Buenos Aires, Argentina.

En Brasil decimos que la regulación es favorable por los empresarios para defender sus intereses. ¿En la Argentina podemos decir que históricamente también fue así?

Sí. Fue como es en Brasil y como es en muchos países de América Latina. Históricamente no hubo mucha regulación legal y cuando hubo estaba hecha a la medida de los operadores privados-comerciales, en general grandes grupos de comunicación. En el pasado en la Argentina también hubo molestias de algunos presidentes con los medios pero, desde mi punto de vista, al igual que Lula no avanzaron con una regulación que pusiera en riesgo el statu-quo mediático.

Todo lo contrario, se peleaban a nivel discursivo, pero no impulsaban regulación. También ocurrió con Mujica en Uruguay. Se trata de una especie de “queja” del presidente. Critica a los medios pero no adopta regulación...

¿Por qué?

Yo creo que hay que analizarlo desde una perspectiva muy sistémica. La relación de la política con los medios es una relación tensa y conflictiva siempre. Sea cual sea el signo político del gobernante. Porque los medios son grandes empresas comerciales y además cultivan un vínculo con la ciudadanía que, en algún punto, compite con los políticos; compiten en la elaboración de una agenda. A todo presidente le molesta tener que compartir o competir en la elaboración de una agenda con otros actores sociales. Y más si estos actores sociales son empresarios.

Los presidentes saben quién son empresarios, los conocen muy bien porque llegaron a ser presidentes, en parte, gracias a la labor de algunos de esos medios. Saben que son actores corporativos, saben que tienen un vínculo privilegiado con la ciudadanía que no tienen otros empresarios como los del sector textil o del sector automotriz... Los presidentes consideran - y es cierto- que la administración estatal les permite realizar negocios en condiciones muy privilegiadas, les facilita una concentración de la propiedad que es tremenda, le brinda un sistema de ayuda, subsidios energéticos, de toda índole. Y encima sienten que no es recíproco.

Que el Estado conducido por el presidente hace mucho por el empresario de medios y este no devuelve recíprocamente esos favores. Ahí se genera un problema importante, me parece.

Mucho más cuando la agenda política-económica-social del presidente se aparta del canon de defensa del statu-quo que los grandes grupos de medios tienen. Es decir, los grandes grupos de medios, especialmente en América Latina, tienen un alineamiento político sumamente regresivo, una agenda política y social sumamente regresiva. Cualquier reforma que aspire a modificar levemente la movilidad social, como en Brasil, les molesta. Sin que sea revolucionaria ni mucho menos.

Es una reforma de inclusión capitalista, que amplía los márgenes de consumo de la sociedad, que mercantiliza a una gran cantidad de sectores sociales que están por fuera del mercado de consumo. Entonces si uno lo mira desde una perspectiva muy clásica y elemental dice: “Los dueños de medios son capitalistas. Les interesa el crecimiento del capitalismo. Si la mercantilización de la vida social se incrementa, van a tener más publicidad en sus páginas. ¿Por qué motivo se oponen?”. Yo creo que es porque son muy regresivos, muy conservadores, que estuvieron vinculados a los peores gobiernos que tuvo el continente, que crecieron con esos gobiernos. Y en consecuencia en ese aspecto se combina una situación sistémica con una situación peculiar de América Latina que ya es más política.

A mí, a diferencia de otros autores, no me gusta inscribirla en un terreno ideológico. Con la ideología del señor Chavez o de la Sra de Kirchner o del señor Kirchner.

Yo creo que hay un tema de posicionamiento en defensa de un statu-quo muy regresivo de los propios medios, más allá de que los presidentes sean más o menos de izquierda. Es muy difícil clasificar si son de izquierda los presidentes latinoamericanos.

En mi opinión en América Latina después de Allende no hubo ningún presidente de izquierda.

Es posible decir que la cooperación histórica entre radiodifusores y los gobiernos se relaciona con una fragilidad democrática. ¿Solo es posible gobernar con el apoyo de los medios?

Sí. Es una interpretación muy razonable y esa interpretación uno la puede respaldar con entrevistas a quienes tuvieron funciones de gobierno en el pasado. Ellos mismos reconocen esto. Dicen: “yo tengo que dirigir un país que tiene múltiples conflictos, de modo que no quiero abrir un nuevo conflicto con estos actores que el día a día de la temperatura de la opinión pública. Ya tengo infinidad de conflictos... ¿Por qué voy a abrir un nuevo conflicto?”.

Menem asumió en 1989. En 1992 le hacen una entrevista en un diario y le preguntan cuál fue el peor error que cometió. Él responde: “Mi peor error fue privatizar la televisión y convertir a Clarín en un multimedio. Ellos no fueron agradecidos conmigo”. Eso lo dijo públicamente. También hay entrevistas que se le han hecho a Alfonsín y a varios asesores de los presidentes que dicen ese tipo de cosas.

Es muy interesante porque, empíricamente, nosotros podemos decir que es una interpretación que tienen los políticos, que está en el ADN de los políticos argentinos pero que no se corresponde con la realidad. Es decir, no hay ninguna experiencia histórica en la Argentina que permita validar la idea de que si tu ahorras el conflicto con los medios, vas a tener un desempeño más estable o una gestión de gobierno más tranquilo. No.

En parte esto tiene que ver con la ambigüedad del negocio de los medios. El negocio de los medios es el conflicto. En un punto es como esa metáfora de la rana y el escorpión: “yo te cruzo de orilla a orilla en el lago, ¿Vos me vas a clavar el aguijón?” Y sí, es así. Es la naturaleza de los medios. Por ahorrarse conflictos con los medios, ni Alfonsín, ni Menem, ni De la Rúa han tenido un buen trato por parte de los medios.

¿Qué explicaría el comportamiento del gobierno de Cristina F. de Kirchner? Aparentemente hay un punto de inflexión...

Primero habría que decir que el gobierno de Cristina Fernández fue muy innovador y muy transgresor en adoptar nuevos regímenes legales para el sector audiovisual, e incluso tuvo muy buenas políticas de medios también por fuera del sector audiovisual.

Es importante aclarar desde el inicio que buena parte de esas acciones no pusieron en tela de juicio al statu-quo general, sino que estuvieron orientadas solo a uno de los actores del

statu-quo mediático -al más importante de ellos- que es el grupo Clarín. Pero no al resto. Por los motivos que fueran los gobiernos de Cristina Fernández identificaron un enemigo dentro del mapa de propietarios de medios que se alió con el resto de los propietarios de medios (que son más pequeños, pero que son grandes corporaciones empresariales).

Las condiciones necesarias fueron: Una enorme crisis política y social que se llamó: “Crisis del Campo”. Que es una crisis que surgió por un motivo tributario. El gobierno incrementó retenciones a las exportaciones de soja, que es de lo que vive la Argentina fundamentalmente. Entonces los productores de soja comenzaron una movilización y una lucha grande contra el gobierno y tuvieron un apoyo social y de los medios muy grande.

El gobierno entendió que eso fue una traición, por esta falta de comprensión que tiene la política sobre los medios. Desde el punto de vista de los negocios efectivamente fue una traición, porque Néstor Kirchner le dio todo a Clarín. Y sentían que Clarín los maltrataba, y es verdad, Clarín los maltrataba. Podrían haber dicho: “Que desagradecidos que son estos tipos de Clarín!”. Sí, se puede decir eso...

Pero al mismo tiempo el gobierno primero de Néstor Kirchner y después de Cristina estaba negociando con el Grupo Clarín la participación de Clarín en Telecom-Argentina. Sería lo mismo que sucede en Brasil con TIM. Telecom-Italia posee acciones en Telecom-Argentina y como Telefónica de España es dueña de acciones de Telecom-Italia, el Estado argentino tiene que decirle a Telefónica o Telecom que venda sus acciones de las empresas en la Argentina. Eso le daba la oportunidad a que un grupo nacional, como Clarín, tomara esa telefónica, que es muy importante. Estaban negociando eso y por algún motivo se rompe esa negociación.

Esto coincide con la llamada “Crisis del Campo” a nivel nacional. Eso movilizó mucho a la sociedad argentina en su conjunto. La mayoría estaba en contra del gobierno, de hecho el gobierno de Cristina Fernández pierde mucha popularidad y las elecciones de medio-termino en 2009 también las pierde (luego gana en 2011).

Entonces el gobierno interpretó que Clarín había influido mucho en la opinión pública para que esta opinión pública se movilizara contra el gobierno. Osea, que perdió la batalla en

la opinión pública por culpa de Clarín. Para mí es una lectura muy simple, pero es la lectura que se hizo.

Mientras otros gobernantes se rindieron ante los medios cuando tuvieron este tipo de disputas, los Kirchner redoblaron la apuesta, que es el estilo de ellos. Cuando tienen un conflicto, en lugar de ir para atrás, van para adelante. Hasta a veces sin nada, ellos van. Eso para mí fue el detonante: una crisis política, clarísima.

Entonces, sin crisis no hubiera habido ley...

Sin crisis no hubiera habido ley audiovisual ni nuevas políticas de comunicación, desde mi punto de vista. Pero a eso se le suman otras causas que yo las pongo en un nivel inferior jerárquicamente, aunque son importantes. Una es que ha habido desde 1983, muchos grupos de la sociedad civil que fueron activando y articulando posiciones y una agenda mínima de puntos en común, una plataforma de democratización de la comunicación.

Desde principios de este siglo, esta agenda comenzó a articularse, cada vez más, con la agenda del movimiento de Derechos Humanos, que aquí fue muy potente. La comprensión de la comunicación como un derecho humano es un tema que trabaja muy bien la relatoría de libertad de expresión de la OEA. Esta articulación fue cada vez más fuerte. Como el foro por la democratización en Brasil.

La existencia de un grupo articulado de la sociedad civil que reúne parte del sindicalismo de trabajadores de los medios, una parte de profesores universitarios, una parte de los medios comunitarios -que ha sido en la Argentina un sector muy dinámico- una parte de políticos profesionales... Todo eso, es una condición necesaria. No es una condición suficiente de ninguna manera. Eso existe en muchos países de América Latina. Incluso yo diría que en Brasil tuvo momentos de articulación muy superiores a los de la Argentina, ese movimiento.

Pero en la Argentina ese movimiento tuvo una ventana de oportunidad, con una crisis política, que Brasil no tuvo. El poder ejecutivo, tiene un carácter presidencialista especialmente en la Argentina, da una señal y mira para todos lados. Encuentra un grupo de la sociedad civil, que hasta ese momento había ignorado olímpicamente, que le dice: "Mire, yo tengo aquí todo listo". Y el gobierno dice: "Ah, mirá que interesante". Descubre de buenas a primeras que ahí tenía una agenda bastante elaborada. Hace aprovechamiento de esa agenda.

Y otra condición necesaria, que esta por debajo de la importancia que le asigno a la crisis política, pero que también es fundamental es la cuestión tecnológica: Enfrentarse a Clarín en 1995 era una cosa, enfrentarse a Clarín en 2009 es otra cosa. Porque en 2009 esta Google, están las telefónicas atravesando los contenidos que una buena parte que la sociedad argentina consume...

Con lo cual la centralidad que tiene Clarín hoy, sigue siendo fundamental, pero es mucho menor de la que tenía en 1995, cuando los flujos televisivos organizaban la agenda pública. Hoy no es así. Entonces hay una situación de debilidad relativa en relación a 1995. De ninguna manera yo creo que eso los haga débiles, pero son menos fuertes de lo que eran hace 15 o 20 años.

En Brasil, los empresarios de radiodifusión son específicamente empresarios de la comunicación. En la Argentina los empresarios de la comunicación también son empresarios del campo... ¿En que medida eso afectó?

Yo creo que es relevante, pero no porque sean específicamente del campo. Es cierto que hubo un accionista del grupo Clarín, que no es el accionista mayoritario, que se llama José Aranda tiene intereses económicos en la zona de la Mesopotamia, es cierto. Y también es cierto que Clarín y Diario La Nación organizan en conjunto la mayor feria agropecuaria de la Argentina. Es cierto.

Pero más importante que eso para mí es que los empresarios de radiodifusión en la Argentina son empresarios de otros sectores. No me parece tan importantes que sean del campo. Puede ser el campo, puede ser la energía, los bancos... Lo que yo creo es que hay una solidaridad de clases, es *hoy por ti y mañana por mí*. Es decir, no importa tanto que haya sido el campo, podría haber sido la industria de neumáticos.

Lo que importa es que los empresarios de medios en la Argentina están muy integrados con la clase empresarial-industrial-financiera del país. Son eso. Están íntimamente ligados. Posiblemente en Brasil haya una separación orgánica de capital mayor que aquí, debido seguramente a que la embergadura del mercado brasileño lo permite. La embergadura del mercado argentino es menor que la del Estado de Sao Paulo. De modo que al ser mucho mas

reducido posiblemente haga que la lógica de expansión de estos sectores para tener un margen de renta mayor sea más expansiva.

En Brasil hay un fenómeno de simbiosis entre los congresistas y los medios.

En la Argentina no es tan importante la cantidad de políticos que son dueños de medios. Existen, pero es un fenómeno mucho menor al de Brasil. No es un fenómeno. Hay algunos congresistas que son dueños de medios a través de ellos o testaferros, pero son pocos.

Por otro lado mi impresión, en términos comparativos, es que el Congreso argentino tiene una agenda mucho más subordinada al poder ejecutivo que el Congreso brasileño.

En tercer lugar, en la Argentina gobierna una *fuerza* política, no un *frente* político. En Brasil gobiernan *frentes políticos*, por lo tanto, la participación de las fuerzas políticas del poder ejecutivo en el Congreso se dispersan más. En la Argentina gobierna una sola fuerza política. La UCR en los '80, el peronismo en los '90... Ahora de nuevo el peronismo. La verticalidad es mayor, la organicidad del voto de los congresistas es mayor con el poder ejecutivo.

De hecho, una anécdota: en el Senado se la Nación en el momento de votarse la ley audiovisual, quien era el presidente de la Comisión de Libertad de Expresión y Comunicación, es el dueño de casi todos los medios en una provincia del norte, que es Jujuy. Entonces él negoció algunos aspectos de la ley, pero al mismo tiempo recibía muchas presiones de sus compañeros de bancada del oficialismo. Porque además de la agenda de medios habían muchas agendas paralelas.

Es más fácil negociar en un esquema en donde gobierna un partido y no un frente. Que tiene intereses mas diversos.

¿Fue un cambio gradual y largo o es un cambio radical y rápido?

Yo en general pienso más que se trata de un proceso gradual. Pero para responder bien la pregunta yo necesitaría estar en 2017. Porque el año que viene va a asumir otro presidente. Para saber si es parte de un proceso gradual tenemos que ver que ocurre cuando haya un gobierno que va a ser mucho mas moderado en relación a la política de medios, sea cual sea el presidente próximo. Y hay que ver en qué medida esta agenda tan innovadora en la historia

argentina se recupera, se recicla, se transforma o se abandona. Si se abandona la respuesta será que fue un momento y punto. Yo creo que no. Creo que incluso con un presidente de carácter más moderado y conservador va a ser difícil abandonar toda esta agenda. Me imagino que se va a reciclar, pero no abandonar.

¿Es un proceso gradual que se inicia cuando el país vuelve a la democracia?

Sí. Desde el punto de vista de sistema político. Me parece que un sistema político que nunca discute las reglas de juego de un aspecto fundamental del debate público, como son los medios, es un sistema político muy inmaduro. Entonces desde el '83 hasta ahora la sociedad argentina verdaderamente ha logrado abordar de manera colectiva temas que eran tabú en el '83 o '85. Por ejemplo la violación de los derechos humanos. Por supuesto que hay muchos retrocesos también. Pero hay muchos temas que, como colectivo, se fueron manifestando en la escena pública. Y este es uno de esos temas.

Es posible decir que la ley de medios es uno de los puntos de una agenda mayor del gobierno de Cristina Kirchner. Que tuvo unión con otros puntos en los que al menos formalmente habían asumido un discurso progresista?

Sí. Y con un tipo de intervención estatal distinta a la que habían tenido los gobiernos anteriores. El gobierno de Cristina en ese período avanzó con la estatización de la jubilaciones que se habían privatizado, la estatización de Areolíneas Argentinas, la creación de la asignación universal por hijo, un sistema de cobertura bastante universal de la población argentina... Osea, tocó aspectos que eran muy sensibles de las políticas económicas. La ley se inscribe en un tipo de intervención estatal que revisa críticamente la intervención estatal que la Argentina adoptó desde 1989, y que tiene antecedentes previos, hasta 2007-2008. Es un tipo de intervención estatal distinta.

Yo a eso no le llamo agenda progresista. Porque en paralelo es un gobierno que incrementó la pobreza de la sociedad. Osea disminuyó la indigencia pero se incrementaron los niveles de pobreza. Que la política de combate al delito es de mano dura, podría ser de un partido republicano.

Me interesa menos ponerle una etiqueta de decir si es un gobierno progresista o no. Me interesa más comprender que efectivamente es un gobierno que planteó un cambio en lo que

se refiere a la intervención estatal muy notable para lo que eran los últimos 25 años del país. Eso seguro.

Algunas herramientas teóricas sugieren que la relación entre el gobierno y su discurso es una relación instrumental. ¿O hay realmente un compromiso con los principios democráticos que están en su discurso?

Yo creo que es más instrumental. Y creo que esa instrumentación en el caso del kirchnerismo es más evidente porque el kirchnerismo sobreactuó los principios democráticos de pluralismo y diversidad. Otros gobiernos no los sobreactuaban, ni siquiera los enunciaban, no formaban parte de su discurso. Entonces, uno no podía criticar a Menem porque no estimulaba el pluralismo porque el nunca dijo que lo iba a hacer, las fuerzas del mercado se encargaban y listo.

Este gobierno que hace del pluralismo y de la diversidad una bandera muy grande y compartida por muchos sectores de la comunidad, luego tiene un comportamiento que es muy poco diverso y plural.

Basta con mirar el Canal 7 (canal estatal), en el foro político de debate que es diario a las 21hs, que se llama 678, que es un programa que se dedica a denostar a los que critican al gobierno. Es un programa de contra-información. Y es el único programa político que tiene la emisora estatal cuyo eslogan es “la tv pública”. Entonces ahí hay una contradicción enorme en el discurso con la materialidad.

La ley establece una gran cantidad de disposiciones que yo creo que son muy buenas en relación, por ejemplo, al 33 por ciento de la reserva del espectro radioeléctrico para las organizaciones sin fines de lucro que, no es que no se haya cumplido el 33 por ciento, no se cumplió ni el 3 por ciento. No se cumple.

Lo único de la ley que el gobierno implementa es lo que refiere a Clarín. Ni siquiera implementa completo ese artículo, porque sólo se lo aplica a Clarín, pero no a Telefónica ¿Cómo es esto?

Es una ley selectiva...

Claro. La ley tiene 165 artículos. El gobierno solo implementa 4. Y no los implementa completos, solamente se los implementa a Clarín. Y el resto esta igual. Con lo cual, como las posiciones son siempre relativas, una posición relativamente menos fuertes de Clarín, implica posiciones más fuertes de otros actores empresariales. Pero son todos actores empresariales. No hay mayor inclusión de actores sociales que no tenían acceso a los medios.

Para ser completamente justo diría que existen excepciones a lo que estoy diciendo. Y es importante destacar que esas excepciones no las hubiéramos encontrado ni con Néstor Kirchner ni con Fernando De la Rúa, ni con Menem, ni con Alfonsín... Probablemente no.

El gobierno podría contestar lo que yo acabo de decir que “En Santiago del Estero dimos una licencia para el movimiento campesino”. Eso es cierto. También es cierto que el gobierno tiene dialogo con esas organizaciones sin fines de lucro y que ha diferencia de la historia argentina, en la que esas organizaciones eran perseguidas, hoy no lo son. Hay un *cambio de ambiente*. Pero eso esta muy lejos de garantizar el pluralismo y la diversidad.

Y no es un gobierno que sea inactivo en la materia. Porque se podría decir que “tiene otras prioridades”, como el asunto de la deuda externa. Pero no. El gobierno se ocupa. Le asigna a sus políticas de acción y comunicación enormes recursos estatales, publicidad oficial, verba le dicen ustedes. Hay un enorme despliegue de acciones por parte del Estado, pero no van dirigido al pluralismo y la diversidad. El gobierno contesta con esta teoría, que me parece muy mala, del “Pluralismo Externo”. Osea, dicen: “Nosotros no tenemos la obligación de ser plurales en la emisora estatal”. Nosotros le proveemos a la ciudadanía una voz que no estaba en el mapa de medios. Si no te gusta lo que decimos nosotros sintonizá Clarín.

A mi no me gusta lo que dicen ellos ni me gusta Clarín. Hay una gran cantidad de temas que no están en la esfera pública mediática porque no son negocio ni para Clarín, ni para el gobierno. Con un campo tan polarizado.

ANEXO D – PABLO WISZNIA

Advogado, integrou equipe que formulou a Ley de Medios e foi o primeiro secretário do COMFER (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual). Entrevista realizada no dia 11 de setembro de 2014 em Buenos Aires, Argentina.

¿Quiénes fueron los principales actores de las políticas de comunicación?

Actualmente ,en mi opinión, el principal decisor es el gobierno. Eso a partir del dictado de la ley de medios. Con anterioridad, toda política pública sobre medios que se quisiera implementar debía pasar por el filtro de los grandes conglomerados mediáticos.

Cualquier política pública que se hubiera querido definir para el sector sin el acuerdo de los grandes multimedios era condenado al fracaso, con riesgo la democracia. Porque si el gobierno insistía en seguir adelante con ese proyecto era muy probable que tuviera dificultades para terminar su mandato.

Los distintos proyectos de ley de radiodifusión, anteriores a la Ley de Comunicación Audiovisual terminaron en un cajón por miedo a la desestabilización por parte de los grandes medios. Con el advenimiento del gobierno de Néstor Kirchner comenzó un movimiento para modificar la vieja ley de la dictadura militar que todavía estaba vigente la ley 22.2285.

Se comenzaron a reunir los actores postergados: organizaciones sociales, pequeños radiodifusores, radiodifusores comunitarios, las universidades, los pueblos originarios, y conformaron lo que se llamó la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que generó 21 puntos que se basaban en que la comunicación era un derecho humano y no era solo el derecho de los grandes grupos. Y que se requería una pluralidad de voces que con la vieja ley no estaba garantizada. Porque los que manejaban las políticas públicas de comunicación eran los grandes grupos.

Fue a partir del conflicto que se generó en 2009 con los grandes empresarios del campo. Un momento muy especial para todos los países de América del sur por el valor de los commodities. A partir de ese conflicto el gobierno toma los postulados. Entiende que no hay otra alternativa que modificar el mapa de medios si es que un gobierno democrático quiere subsistir. Los grandes medios se ponen del lado de las corporaciones rurales en contra del gobierno. Es como si de alguna manera dan por terminado el periodo de gobierno y

comienzan a bombardearlo mediáticamente. Se genera un conflicto y se suman los medios y lo exacerbaban en la tv. Hablan de “paro histórico del campo” todo el día en la tv. Cualquier situación de inseguridad comienza a aparecer en vez de una vez, 30 o 40 o 50 veces en un mismo medio. Se nota claramente la operación contra el gobierno.

Ahí es donde yo creo que el gobierno toma consciencia de la importancia de tener el control de la política de comunicación y de cuánto la pluralidad de voces mejora la calidad de la democracia e incluso permite que un gobierno llegue al final de su mandato. Antes de esta ley actual se decía en la Argentina que tres tapas del diario Clarín hacían caer a un gobierno. Hoy llevamos más de 5 mil tapas en contra y el gobierno sigue.

Así que se genera en el 2009 este anteproyecto a partir de esta decisión del gobierno de modificar el mapa de medios y darle lugar a los distintos tipos de radiodifusores. Darle más importancia a los pequeños y de alguna manera desarmar los monopolios y oligopolios de medios.

Y se hace con un procedimiento muy particular: el anteproyecto camina por todo el país, hablando en foros. Yo era el coordinador de esos foros. Se hicieron foros en casi todas las grandes ciudades de la Argentina. Donde los radiodifusores, organizaciones de la sociedad civil que se habían dedicado al tema de la comunicación, o organizaciones de derechos humanos, incluso los grandes medios, las universidades, los pueblos originarios, todo aquel que tenga interés en el tema podía presentarse y hacer su aporte. El anteproyecto estaba en la página del COMFER (Comité federal de Radiodifusión) y a su vez nosotros lo imprimíamos antes del foro, de modo que cuando llegaba la audiencia todos habían tenido oportunidad de leerlo.

Cuando terminamos de hacer los foros, sistematizamos por tema y por artículo los aportes de la población. Aquellos que estaban en sintonía con la norma y la mejoraban eran aplicados. Cuando terminamos de hacer esa aplicación nos dimos cuenta de que el 80 por ciento de los artículos había sido modificado por los aportes de los interesados de los que habían participado en los foros. Es decir que fue una ley abierta, no fue una ley hecha en un escritorio. Luego fue al Congreso y allí volvió a tener audiencias públicas, antes de la toma de la decisión final. Así fue como se votó la ley. La oposición conducida por los grandes medios se retiró del recinto y aún así el gobierno consiguió el quórum necesario y se votó. Y a partir

de ahí comenzó una batalla judicial que terminó el año pasado, y que en algunos casos todavía continúa. Yo creo que efectivamente hubo un momento en el que el gobierno tomó consciencia de que si no desmontaba los monopolios y le abría el juego a todas las voces corría riesgo de no terminar su mandato, con lo cual este proyecto, que hoy ya es ley -si no sufre modificaciones a partir del cambio de gobierno- va a ayudar a tener una democracia mucho más estable.

¿Que condiciones necesarias y suficientes se dieron para el desarrollo del proceso?

Yo considero que fue un hecho político que puso sobre el papel con claridad que la democracia corría riesgo si no había una modificación del sistema comunicacional que estaba consolidado en la Argentina, es probable que eso haya sido una condición necesaria.

Si eso no hubiera sucedido tal vez el gobierno no hubiera tomado consciencia del riesgo enorme que corría la democracia a partir de la responsabilidad o de la irresponsabilidad de los grandes medios que siempre juegan sobre sus propios intereses sin importarles los intereses de la comunidad, por más que disfracen y tengan frases como “nosotros somos usted”. Lo cierto es que el esquema de negocios y de relaciones políticas que habían montado demostraban con claridad que fueron grandes artífices de la caída de otros gobiernos democráticos en la Argentina.

¿Y la coalición (movilización social) también fue condición necesaria?

Sí. Las condiciones necesarias son tres para mí.

La primera sería la posición de los grandes medios en la situación de conflicto, sumada a su rol histórico en contra de los intereses populares. La segunda condición es la aparición en la superficie de los radiodifusores comunitarios que bregaban por un espacio en la comunicación. Ahí se generaron esos 21 puntos básicos que a mi entender son los fundamentos de la ley, la base de la ley. El tercer elemento fue la movilización popular en favor de la ley. Y agregaría una más, no se si necesaria o suficiente. Los foros, porque el 80 por ciento de la norma fue modificado por el aporte popular, eso refleja la enorme necesidad de un cambio en la legislación relacionada con las políticas de comunicación que estaba esperando la sociedad. Esa sociedad, la de la comunicación, estaba postergada no solamente por la política de la comunicación sino también por la burocracia de la comunicación, la burocracia de los organismos. El COMFER era un organismo burocrático que no terminaba de resolver nada. Se acumulaban las necesidades y las faltas de respuestas. Y eso dio lugar, de

la mano de un gobierno popular, a la masa crítica. Esas noticias de que “todo lo que sucede es malo”... y sigue siendo así... sumado a 30 años de proscripción porque estaba prácticamente prohibido que hubiese una antena del Estado donde estaba instalada una antena privada, estaba prohibido que las cooperativas del interior del país prestaran un servicio de cable. Etc.

Entonces estuvo esa movilización popular que fue la Coalición y que luego se refleja en una enorme movilización, cuando la Justicia empieza a jugar a favor de las corporaciones mediáticas. Hasta que finalmente la Corte pone un límite cuando se decide a declarar constitucional la norma. Durante todo ese proceso hubo grandes movilizaciones, incluso el día que la corte llamó a audiencia pública que llamó la Corte y que yo tuve la suerte de participar en defensa del Estado. Nosotros necesitábamos esa masa crítica para que los medios no pudieran mentir sobre el proyecto. Para que no dijeran que fue hecho “a escondidas y de madrugada”.

Y también para que la Corte Suprema y los jueces implicados también vieran que si su decisión era contraria a todo ese mundo postergado de la comunicación que había dado su lucha por 30 años, ellos corrían un riesgo desde una perspectiva intelectual y de prestigio. Y por eso fue que salvo un juez muy mayor y con una concepción liberal del derecho a la libertad de expresión muy antigua, salvo ese juez, todos los jueces, con distintas perspectivas, acompañaron la norma.

Creo que hubo una jueza con una mirada un poco liberal pero la Corte Suprema, de la mano de que era una norma claramente antimonopólica y que respetaba los estándares de libertad de expresión de cualquier organismo multilateral. Las declaraciones de los distintos relatores.

El grupo Clarín decía que la ley estaba basada en la ley Venezuela Y nosotros pudimos demostrar que estaba basada en normas de la FCC, en la norma europea, que no teníamos nada que ocultar y que lo que estábamos haciendo estaba en ase a los más altos estándares de libertad de expresión de Naciones Unidas, de la OEA y distintos organismos.

Ellos, los medios, tenían el poder del dinero y algunos jueces declaraban medidas cautelares para no aplicar la ley.

Finalmente la Corte, son una lentitud notable, dictó su fallo. Y actualmente la ley es claramente constitucional. Y se esta aplicando lentamente con las dificultades del caso porque nos agarra sobre el final de un gobierno con todo lo que eso significa y con algunas dificultades que algunos gobiernos de América Latina están teniendo desde la perspectiva económica y la inseguridad, nada distinto de lo que le pasa a Dilma. Pero se esta aplicando.

El 19 de septiembre va a haber una audiencia publica donde se va a debatir el plan de transición a la tv digital sobre la base de la norma japonesa-brasilera. Volvieron a romperse pliegos de cable, cosa que los medios les tenían prohibido a gobiernos anteriores. Hoy si uno desde tener un cable puede tenerlo porque esta abierto el concurso. Yo hoy puedo tener una licencia de cable. Hoy una cooperativa si desea puede tener cable, hoy un pueblo originario si desea puede tener su antena, hoy pueden coexistir una antena de tv publica con una de tv privada sin problemas.

Y la Coalición esta sumamente atenta también, por supuesto. Yo creo que fue un proceso muy interesante desde las perspectivas de políticas públicas , más allá de la comunicación. Y lo recomiendo para cualquier toma de decisión que involucre con claridad a la población. No es que todo pueda ponerse a disposición, pero en determinados casos, sí.

¿Sin conflicto agropecuario hubiera existido la ley?

Probablemente no. Este es un gobierno que ha dado grandes batallas contra las corporaciones. Hoy tenemos al primer país con matrimonio igualitario, aún con la oposición del actual Papa y de la Iglesia. También esta la ley de medios frente a los conglomerados mediáticos. Hay una muestra clara de que el gobierno dio grandes batallas. Otra batalla la dio contra los fondos de jubilaciones y pensiones, que eran privados y hoy vuelven a ser estatales. Recuperamos el petróleo...

Es difícil que en algún momento determinado los grandes medios no hubiesen ido por el gobierno, porque la prueba está que siempre fueron por alguno de los gobiernos por algún motivo u otro. Cada vez que los medios jugaron por la destitución, los gobiernos han caído siempre. La política no es ajena, entonces, en la política del pasado también puede haber Estado haciendo operaciones de medios. Cuando los medios comienzan a involucrarse en estas cuestiones -sea la del campo como también podría haber sido un conflicto con la policía, u otro conflicto de otra naturaleza- es probable que el gobierno hubiera tenido esa

misma reacción. Al definir que con estos medios no hay democracia plena posible. Uno es bueno mientras se les da todo lo que quieren: fusiones de cable, triple play, cuando ya te sacaron todo lo que te podían sacar, van por vos, ya “te secaron”, como decimos nosotros y ahí viene otro. Entonces, a ese otro primero le dan la mano, lo acompañan, le van diciendo cuales las medidas económicas que necesitan...

El grupo Clarín consiguió del gobierno anterior a Néstor Kirchner, el gobierno de Duhalde, el compromiso de una norma de protección de bienes culturales, que hoy es ley... Incluso, terminó de ser votada durante el gobierno de Kirchner. ¿Para qué? Por la enorme deuda en dólares que tenía y para bloquear que capitales extranjeros se pudieran hacer del grupo. Entonces salió la Ley de Protección de Bienes Culturales y ningún empresario extranjero puede tener, creo, mas del 30 por ciento de un bien cultural, por lo tanto no perdieron el control de su empresa. Ahí pudo refinanciar su deuda. Esta ley se llama Ley Clarín. Una ley presionada, buscada, conseguida por el lobby de ellos.

Cuando se cansan y ya no pueden obtener nada de vos, “llegó el momento de que ese gobierno caiga y que venga uno nuevo”. Entonces podría haber sido cualquier otra situación de conflicto en el que los grandes medios tomaran la decisión de jugar a la caída del gobierno... Es como encerrar un gato. Los medios encierran en tierra, encierran....

¿Como avaluas el comportamiento Congreso nacional?

Con el advenimiento de Néstor Kirchner hubo un enorme cambio, tanto en la Corte Suprema como en el Congreso. Me parece que los legisladores que venían desde el período democrático de Alfonsín, que ya formaban parte de la corporación política, dejaron de formar parte de las listas o se jubilaron o se murieron. Entonces comenzaron a aparecer nuevos actores, que no se relacionan con los grupos de poder y que no son parte de la familia política.

Ese Congreso con nuevos legisladores del Frente Para la Victoria, que es el partido del gobierno -salvo algunas excepciones que tienen multimédios- son personas honorables, jóvenes, sin compromisos. Una clase política más joven sin compromisos con las grandes corporaciones.

Y fue tan claro como el grupo Clarín fue por el gobierno, que hubo una reacción, que alcanzó hasta a nuestros propios legisladores.

Algunos sostienen desde la teoría política argentina que ahí realmente nació el kirchnerismo como movimiento popular. Que antes era un gobierno con un buen precio de los commodities y muy conciliador. Y de repente, cuando se produce el conflicto con el campo y el gobierno se encuentra solo y encerrado por el campo -con la importancia que tiene el campo en la Argentina, como también en Brasil- y con los medios en contra, y ahí aparece una reacción. EL gobierno ya era muy querido en la calle. Ellos no lograron percibir lo que el kirchnerismo significaba.

Ellos se sorprendieron dos veces, primero por las enormes movilizaciones populares y después por la muerte de Néstor Kirchner por la cantidad impresionante de gente que estuvo en la Plaza de Mayo durante 3 días para darle el último saludo. Creo que ellos quedaron descolocados, porque nunca había pasado algo así desde el gobierno de Perón. Esos legisladores también responden a esa realidad. Son gente mucho más honorable, sin compromisos y mucho más honesta intelectual y económicamente.

Y un presidente que decía “vienen por nosotros”. Toda esta ensalada de cuestiones hacen que los legisladores del Frente Para la Victoria, que tenían mayoría pudieran votar la ley en ambas cámaras. Algunas negociaciones hubo. Habían sectores de la izquierda que estaban de acuerdo con la ley. Después había una enorme cantidad de legisladores del Partido Radical y de los partidos de derecha que tomaron la decisión que tomaron en el Grupo Clarín de levantarse e irse. Para mi gusto fue el peor error que cometieron... se perdieron la oportunidad histórica de manifestar por qué estaban en contra; y yo creo que no tenían explicación para explicar por qué estaban en contra.

Y los que estaban a favor, son muchos de ellos amigos míos. Gente muy honorable, varios de ellos terminaron su mandato y volvieron a sus pueblos. Una de las diputadas de Jujuy que hizo una enorme defensa de la ley, Carolina Moises, donde el senador de nuestro partido era el dueño del mayor conglomerado de medios más importante de la provincia y ella lo denunciaba. El era senador y ella diputada. Y ahora ella esta dando clases en la universidad.

Se dio esa serie de situaciones: Mucha movilización popular, un recambio generacional de legisladores, un gobierno que cobró popularidad a partir de esta cuestión, que generó una enorme masa crítica que estaba mirando a los legisladores y mirando a la Justicia. Y por otro lado medios que la gente notó que iban por la democracia.

En Brasil eso no sucede, porque O Globo sabe cuál es su límite. Acá nó, Clarín no tiene límites. El primer límite que tiene Clarín en esta ley. Aca los titulares son incendiarios, amarillos, destructivos. A este gobierno no le dejaron más alternativa que eso. Y se deben estar lamentando. A veces la impunidad se vuelve como un boomerang.

Se dice que el gobierno que intenta una reelección no trataría estos asuntos...

No. Acá no hubo eso. Es lo que yo te comento, la situación no era de reelección ni nada, hubiera habido lo que le pasó al presidente anterior, un helicóptero que se lo lleva a su casa. Conflictos fogoneados (se le tira más fuego) las cuestiones de inseguridad, todo el tiempo generar más miedo en la población... Mostrar a una persona que le pasó algo y hacer de que esa persona inmediatamente se convierta en todos nosotros. El principal canal de noticias del grupo Clarín es TN (Todo Noticias) y su publicidad es: “todos nosotros”. “Nosotros te mostramos lo que te pasa a vos”... Ese formato de generar la noticia televisiva durante el conflicto del campo, demostró con claridad que iban por el gobierno. El ejemplo puntual es que podrían haber puesto un videograph que dijese: “lockout del campo” pero ellos pusieron: “histórico paro de los campesinos” es una toma de posición clarísima, grosera. A partir de ese momento dijeron: “estamos cansados de Kirchner, vamos con el que viene”.

¿Fue un proceso gradual o rápido?

Hay un punto de inflexión. La ley ya es un hecho histórico en sí misma. Ahora, la aplicación de la norma es un proceso largo, judicializado y donde los grandes conglomerados mediáticos están esperando que termine el gobierno de Cristina F. de Kirchner y que venga un nuevo gobierno que les devuelva los privilegios que perdieron.

Entregarles licencias y autorizaciones para funcionar a todas las radios comunitarias que las vienen pidiendo hace 30 años, romper el monopolio de los grandes medios es una tarea titánica que va a llevar muchos años. Pero la ley en sí misma es un hecho histórico, como lo sería en Brasil y como va a ser en Uruguay si sale esa ley.

¿Cuales son los principales puntos de la idea de democracia en la comunicación?

En primer lugar, para mí, esta basada por la igualdad de oportunidades a la hora de obtener las licencias para prestar el servicio de comunicación audiovisual. Que nuestra ley

disponga que el 33 por ciento del espectro radioeléctrico tiene que estar destinado a las radios y televisoras de la sociedad sin fines de lucro es un claro concepto de la democracia.

En segundo lugar, reducir los monopolios e oligopolios a estructuras de negocio más pequeñas que permitan el ingreso de nuevos jugadores al mercado. Y el tercer elemento es el control que tenga el Estado sobre la neutralidad de la operación de redes de tv digital, quién maneja la planta transmisora en el multiplex de la tv digital, es un tema un poco más complejo...

Lo principal para mí es la apertura del 33 por ciento, que todo el mundo pueda presentar un pliego de cable y poder obtener su licencia de cable. Que Clarín no pueda tener una cantidad de abonados para que pueden haber otros jugadores...No por Clarín sino cualquiera. Porque las economías de escalas hacen que un multimedio tenga el 60 por ciento de los abonados del cable. Con lo cual aparece el concepto de talla crítica, si uno tiene el 60 no hay otro que pueda tener el 60 y hace que todos los demás sean mas chicos. La idea de reducir eso al 35 por ciento como máximo permite que hayan otros jugadores en el mercado con otras voces.

Otro elemento es el ordenamiento de la grilla de programación. No puede ser que el cable lo decida, ahora la define el Estado. Los canales de noticias van todos juntos. Aun cuando piensen distinto que el carrier. Tenemos varios conceptos. Nuestra ley establece que el sector comercial que antes tenía casi el 100 porciento del espectro radioeléctrico solo puede tener el 33. Otro 33 por ciento lo tiene el Estado a través de los municipios, las universidades, de las provincias y el otro 33 por ciento del espectro radioeléctrico debe ser de la sociedad civil son fines de lucro.

¿Cuales son tus expectativas con la implementación?

Mis expectativas son buenas. Lamentablemente ahí aparece un problema que es que tenemos un gobierno que termina. No sabemos si el próximo gobierno va a tomar una medida para favorecer nuevamente a los grupos. Pero se esta trabajando a toda maquina para poder implementar... Hay que ver como se hace la transición a la tv digital, si se respeta ese 33 por ciento. La Coalición esta encima de la AFSCA para que cuando se haga la transición a la tv digital se abra el juego a nuevas posibilidades... No es fácil por los costos que tiene la televisión. En cuanto a las radios se están dando gran cantidad de nuevas licencias, se están

concurando cables en todo el país. Se esta trabajando. Mis expectativas son muy buenas siempre y cuando se respete la norma, los grandes lineamientos de la ley. Y no se modifique con el gobierno que remplace al de Cristina Kirchner.

ANEXO E – SANTIAGO MARINO

Professor e pesquisador da Universidade Nacional de Quilmes. Integra a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) e o coletivo FM La Tribu. Entrevista realizada no dia 11 de setembro de 2014, em Buenos Aires, Argentina.

Para contextualizar ¿Cuales son los principales actores históricamente en las políticas de comunicación en la Argentina?

En primer lugar el Estado, que en la Argentina durante el siglo 20 tiene diferentes modelos, diferentes gobiernos y lógicas de procesos políticos. La Dictadura, gobiernos más vinculados a los sectores populares, como el peronismo, etc. Pero en cualquiera de ellos, tanto en dictadura como en los distintos gobiernos la vinculación fue directa con el sector privado-comercial.

De hecho si miras el origen de los medios en la Argentina la radio emerge como iniciativa privada-comercial, la tv surge mucho más tarde que en el resto del mundo como iniciativa estatal, para utilizarlo en términos gubernamentales. Y a partir de allí históricamente el gobierno toma decisiones para beneficiar directa o indirectamente al sector privado-comercial. Eso lo ha trabajado por ejemplo “Mucho Ruido y Pocas Leyes”, el libro que coordinó Guillermo Mastrini. Un texto de Martín Becerra “Las noticias van al mercado”.

Y dentro del sector privado-comercial tenés de mediados de siglo XX en adelante un gran actor nacional, que es el grupo Clarín. Y desde principio de la década de los '90 hay una serie de actores potentes de capital extranjero que básicamente penetran en la tv por cable y en el sector de las telecomunicaciones con Telefonica como el elemento central.

En Brasil hay un fenómeno que me gustaría saber si hay algo semejante en la Argentina: una especie de simbiosis entre los parlamentarios que se quedan con concesiones de radio difusión. ¿Acontece eso aquí?

No con la intensidad de lo que sucede en Brasil. Nosotros cuando damos clases y planteamos lo que sucede en Brasil sostenemos que por ejemplo allí las licencias no tienen período establecido y que eso va a ser muy difícil que cambie porque quienes toman las decisiones son los mismos operadores del sistema de medios. Acá pueden haber algunos legisladores que tienen medios de comunicación pero son muy contados y generalmente en provincias tierra adentro, pero no con la forma sistemática con la que sucede en Brasil. Hay

vinculación de intereses entre el poder político y el sector económico. Pero los políticos no suelen ser dueños de medios de comunicación, al menos no comparado a la intensidad que tiene Brasil.

¿Es posible decir que esta es una de las condiciones para que la ley de medios haya existido en la Argentina y en Brasil no?

Yo no estaría seguro. De hecho si seguís los textos que trabajaron el proceso de debate y sanción en el Congreso te vas a llevar una sorpresa: Argentina no tiene parlamento, tiene Congreso, con una cámara baja de Diputados y una alta de Senadores. El proyecto entra por Diputados, se trabaja en comisiones, obtiene dictamen y de ahí va al recinto, donde obtiene la mayoría, esa es la media sanción. Tiene que pasar al Senado.

En el Senado cuando va a comisiones se decide trabajarlo en un plenario y el presidente de ese plenario es un senador de la provincia de Jujuy que es empresario de medios de comunicación. Para obtener dictamen, el gobierno no tenía los votos suficientes, tenía empate, y definía el voto del presidente de esa comisión y su voto valía doble, que era este empresario de medios de Jujuy, el senador Jeneffes. Uno podría sostener entonces que Jeneffes votó en contra de sus propios intereses económicos... Es un poco más complejo. Con lo cual yo no creo que ese sea un rasgo que hizo que en la Argentina haya ley Audiovisual.

¿Y cuales fueron los condicionantes para que esa ley exista?

El primer elemento que hay en la Argentina es la movilización muy importante de un colectivo que integra múltiples actores diferentes entre sí que desde el 2004 comienza a demandar la sanción de una ley democrática. Por supuesto que el proceso es mucho más largo: Cuando regresa la democracia, el gobierno de Alfonsín tiene un proyecto para reformar la ley. Es el único que en la campaña electoral propone entre sus acciones la posibilidad de cambiar la ley. Pero luego su proyecto que fue tratado en el Congreso fracasa porque queda atada a su fracaso político. Osea, pierde poder político y no lo logra.

Pero ese momento es el de la emergencia de las radios comunitarias en la Argentina. Las radios sin fines de lucro que eran ilegales, estaban impedidas de acceder a licencias. Y desde ese sector se empezó a militar en pos de una radiodifusión democrática. También estaba el sector académico, las universidades, las carreras de comunicación, las investigaciones, sin ningún peso de poner este tema en la agenda. Eso durante todos los '80 y '90.

Pero en la década de los '90, la larga década neoliberal, que empieza en el '89 y estalla en el 2001, es el momento en el cual el gobierno toma decisiones que benefician directamente al capital concentrado comunicacional. Ahí se configura definitivamente el grupo Clarín. En el 2004 se crea la Coalición para una Radiodifusión Democrática, que es una organización que nuclea a múltiples actores: periodistas, organizaciones de derechos humanos, investigadores, académicos, radios comunitarias, etc. Se plantean la necesidad de democratizar la comunicación y proponen 21 puntos de acuerdo, teniendo en cuenta de que eran grupos diferentes con intereses diferentes.

Ahora, esos actores tampoco tenían la capacidad de incidir en la agenda pública. En diciembre del 2004 el gobierno por ejemplo renueva las licencias de televisión privada para Canal 11 y Canal 13. Y en mayo del 2005 el gobierno de Néstor Kirchner sanciona un decreto que suspende el plazo del conteo de los años de la licencia. Con lo cual, la Coalición plantea sus reclamos en 2004 pero no habían posibilidades de que el gobierno tomara en cuenta su pedido.

Fue condición necesaria -no suficiente pero sí necesaria- el trabajo de abajo hacia arriba: la militancia de base con fundamento que solidifica los reclamos en términos de por qué es necesario democratizar la comunicación y la cultura, por qué era necesario reemplazar la ley de la dictadura, cuales son los efectos de la concentración de la propiedad en el sistema, etc. Lo que no se podía era generar que esos problemas se transformaran en cuestión de política pública. No tenía esa capacidad la Coalición.

Más tarde se abre una ventana de oportunidades, en términos de Tarrow, a partir del conflicto que el gobierno nacional lleva adelante con los sectores más concentrados del mercado agropecuario -a partir de la resolución 125- que implicaba un cambio en las alícuotas a las exportaciones de granos y oleaginosas, específicamente la soja. Esto sucede en el comienzo del gobierno de Cristina Fernández.

Ese conflicto profundiza una serie de diferencias que el gobierno empezaba a tener con el Grupo Clarín pero que estaban bajo tierra. El Kirchnerismo sostiene que el enfrentamiento viene de antes porque en un momento Clarín le pidió al gobierno que lo acompañara en su intento de avanzar al mercado de las telecomunicaciones... y Clarín relata que el gobierno usó al grupo Clarín durante el mandato de Néstor Kirchner y luego ya no lo necesito.

La ventana de oportunidad política que abre este conflicto enciende un debate sobre el rol de los medios de comunicación. Los medios quedaron muy expuestos durante el conflicto. Es un conflicto que el gobierno pierde, a punto tal que el vicepresidente vota en contra del proyecto del Poder Ejecutivo y la resolución 125 queda de lado. Pero una serie de representaciones que los medios, sobre todo el grupo Clarín, hacen de las protestas, legitimando al sector agropecuario y denostando los planteos del gobierno, hacen que el gobierno tome de arriba hacia abajo esa demanda que estaba en estos sectores y se decida a enfrentar a los medios de comunicación y se decida a avanzar en sancionar una ley de radiodifusión democrática.

Para mí el móvil es el conflicto. Sin conflicto no había ley. No hay como demostrarlo, el contra-fáctico en las ciencias sociales no existe. Pero así como las movilizaciones de la Coalición y los reclamos de los 21 puntos es condición necesaria pero no suficiente, el conflicto es condición necesaria pero, también, no suficiente, se combinan estos aspectos: porque el gobierno podría haber redactado una ley anti-Clarín, tenía la capacidad, o podría haber negociado, o sea, asustar con la ley para negociar. En cambio, lo que hizo fue tomar a la Coalición, apropiarse de esos planteos y ejecutar la política. Le agregó decisión política, porque los votos en el Congreso fueron del partido del gobierno.

El conflicto comenzó en marzo del 2008, en abril el gobierno empieza una serie de diálogos con la Coalición. En ese mismo mes se reemplaza al interventor que tenía la autoridad de aplicación (COMFER), que estaba vinculado al grupo Clarín y lo ponen a Gabriel Mariotto como interventor. Cuando asume Mariotto dice: “La ley es la madre de todas las batallas. Vamos por la ley”. Se convoca a especialistas que integraban la Coalición para que redacten la ley durante todo 2008. O sea, el conflicto agropecuario derivó en un conflicto con los medios que todavía persiste. Hoy el gobierno se pelea todo el tiempo con el grupo Clarín.

Es algo que tiene cierto parangón en América Latina, con estos gobiernos progresistas, de izquierda, antiliberales... (A mí no me simpatiza ninguna de estas definiciones, no creo que sean ni progresistas ni socialistas, pero sí tienen algunas rasgos que comparto con estos gobiernos es el enfrentamiento con algunos sectores comunicacionales). La existencia de esa robusta demanda desde los sectores de la comunicación comunitaria, las universidades, los movimientos de Derechos Humanos le da solidez a aquella decisión.

Resuelto el conflicto con el sector agropecuario, con una derrota para el gobierno, y avanzado el año 2009 con un momento de debilidad política, el gobierno avanza y presenta en marzo del 2009 el proyecto y lo pone a discutir con la ciudadanía con audiencias públicas. En agosto presenta el proyecto y el poder legislativo (segundo poder de la república) lo pone a discutir con la ciudadanía en audiencias públicas adentro del Congreso. Y luego cuando se aprueba y comienza lo que se conoce como: “el proceso de judicialización” llega a la instancia de la Corte Suprema. Y el tercer poder de la república que es el poder judicial también lo pone a discusión con la ciudadanía cuando hace las audiencias públicas en con la ciudadanía previo a su fallo en 2013, que le da constitucionalidad.

Yo creo que no hay ley sin Coalición, no hay ley sin conflicto con el sector agropecuario que luego se traslada a lo medios de comunicación, sobre todo con el grupo Clarín, que tenía intereses en el sector agropecuario. Y tampoco hay ley sin decisión política del gobierno nacional.

¿En la Argentina, cual fue el comportamiento del Congreso?

En la Argentina hasta el Kirchnerismo, sin que los legisladores sean dueños de medios, el proceso era similar al de Brasil.

Si entrevistás a Damian Loretti, él te va a mencionar a la doctrina de La Fournier. El era un senador del gobierno de Alfonsín, que en la década del '80 presentó un proyecto de ley para regular el derecho a réplica... Desapareció de la superficie de los medios de comunicación, nunca más fue mencionado, entró en la espiral del silencio.

En la Argentina las normativas vinculadas a los medios siempre provenían de decisiones del poder ejecutivo vía decretos o bien con normativas que siempre beneficiando al sector privado-comercial. Es decir, no es que la ley de la dictadura no se cambió nunca, se cambió muchísimas veces siempre generando beneficios para el sector privado-comercial. Por ejemplo, la ley original prohibía que la prensa gráfica fuera licenciataria de medios; ni bien asume Menem la primera normativa que se cambia es esa y se permiten los multimedios. La ley de la dictadura prohibía el ingreso de capital extranjero; en el año '91, a partir de un tratado con EEUU, la reforma constitucional invierte la pirámide jurídica y permite el ingreso de capital extranjero (de EEUU) al sistema de medios. Con lo cual el resultado de la actividad

del Congreso era similar al de Brasil, sin que los legisladores fueran propietarios de medios. Por esta lógica de “te doy para que me ayudes a gobernar”, osea el gobierno cede ante los medios para que lo acompañen y los medios siempre acompañan a los gobiernos hasta un año antes de las elecciones, Y a cambio de eso le dan no solamente leyes, también le dan inversión, financiamiento concreto, etc.

¿Por qué hubo ley? Algo cambia en el momento del conflicto político agropecuario con los medios. El Kircherismo genera una narración de la épica de “el gobierno frente a las corporaciones”, hace suyo reclamos que son de la base social. Y eso no es en la única área que sucede: Por ejemplo, la Ley de Matrimonio Igualitario, la reforma del Código Civil, que permite que las personas del mismo sexo se casen y tengan los mismos derechos que las personas de distinto sexo, no es una iniciativa del gobierno. Es el momento en el que el gobierno toma como propia la demanda del sector militante por las minorías sexual, étnicas, etc y le inyecta sentido político. Entonces, en esa línea esta lo que yo entiendo que sucede lo con la Ley Audiovisual.

En general en la Argentina los proyectos que envía el Poder Ejecutivo son aprobados en el Congreso, porque el gobierno tiene mayoría. La única excepción que partió al medio el proceso fue “la 125”, porque muchos legisladores cedieron ante la presión de los sectores agropecuarios de la región que representaban. Legisladores del Frente Para la Victoria, incluso el vicepresidente (que era de otro partido pero que había armado una coalición) votó en contra. Con la Ley Audiovisual no. Pero la Ley Audiovisual tiene una combinación de factores, además del proceso político. Hay más: El proceso en el cual el Grupo Clarín se convirtió en un multimedio dejó enojada a mucha gente, afectó a muchos intereses durante mucho tiempo, por ejemplo en el sistema de cable.

El sistema de tv por cable en la argentina es muy expandido. El 80 por ciento de los hogares de la argentina tiene tv paga. Porque sino no mirás televisión. Y ese sistema es peculiar porque fue el único que primero se desarrollo en las provincias y llegó después a Buenos Aires. En Buenos Aires había tv abierta y en tierra adentro, no. Clarín presionó con malas artes a los empresarios pequeños de las localidades para comprarle sus cables. Entonces ese sector cuando vino la ley audiovisual apoyó al gobierno. Clarín es dueño -desde la dictadura y junto con el diario La Nación- de la única empresa que fabrica papel para prensa, papel de diario. Eso hizo que le provea una materia prima fundamental a sus competidores y

luego ha ido comprando los diarios de las localidades de las provincias, entonces cuando vino la ley audiovisual ese grupo también apoyó, pero no es que apoyó al gobierno... Clarín a dejado mucho encono en ese sector. Esa combinación de factores -mas los argumentos muy robustos y sólidos que tenía el reclamo- le dieron legitimidad social. El proyecto tenía legitimidad-política pero también legitimidad-social . A pesar del relato fuertemente contra que tuvo el proyecto: Clarín denominó: “ley K de medios”, “ley de censura”, “ley mordaza”... Sin embargo el apoyo social fue importante.

¿Es posible decir que fue un cambio gradual y largo o fue un proceso de cambio radical?

Gradual fue la dinámica de reclamo por una nueva ley. Pero si el gobierno no decidía lo que decidió no había ley. Los sectores que reclamaban la ley nunca logran imponerle al gobierno sus demandas, a ningún gobierno. No estaban en la lista de prioridades. Esa ventana de oportunidad política que define Tarrow, generó impacto y fue muy corta. En cuanto al espacio político fue así.

En el espacio social fue larguísimo. Similar a lo de la política de Derechos Humanos: Madres y Abuelas de Plaza de Mayo reclamando los juicios que se llevan adelante, luego viene la ley de Obediencia Debida y Punto Final que le ponen fin a los juicios, y recién en los primeros años del Kirchnerismo vuelven a abrirse los juicios. Ellas nunca dejaron de militar por la restitución de los nietos y todas sus causas, pero la ventana se abre en la política mucho más tarde.

¿Que piensas del discurso de Cristina F. De Kirchner?

Es difícil evaluar intenciones, no tengo como demostrarlo. De acuerdo a la medida que el gobierno toma más allá de la Ley Audiovisual yo diría que es una concepción instrumental. Es paradójico porque es instrumental y su impacto sería -si se aplicara- democratizante. Si vos evaluas lo que ha hecho el Kirchnerismo tenés que dividir dos etapas: la primera es 2003-2008. Es una nueva versión del Estado argentino dándole beneficios al sector privado, fundamentalmente a Clarín.

De hecho la última medida que toma Néstor Kirchner es permitir la fusión del cable de las empresas que compra Clarín, el 7 de diciembre del 2007. El 11 de diciembre asume Cristina y el 11 de Marzo estalla el conflicto agropecuario. Ya se percibían en las tapas de los

diarios cierta hostilidad del grupo Clarín hacia Cristina Fernández. En enero es el escándalo de Antonini Wilson, una valija de dólares que provenía de Venezuela... primer escándalo. Hasta ese entonces Clarín protegió ostensiblemente al gobierno heredando de su relación con Duhalde por las reformas que evitaron la quiebra de Clarín después de la devaluación.

De 2008 en adelante cambia la cosa. El discurso de los medios como adversarios siempre estuvo en el Kirchnerismo. Pero Néstor Kirchner se peleaba con el diario La Nación, no con Clarín. A Clarín le da todo. Cristina hace suya esta demanda. Si ves cual es el manejo de los medios públicos, cómo es el manejo de la pauta oficial (publicidad) y que hace con la tv digital, entendés que es instrumental la concepción.

El gobierno argentino presenta el proyecto de ley audiovisual en marzo, lleva adelante 25 audiencias públicas hasta agosto, reforma el proyecto que envía al Congreso a partir de lo que recibe en las audiencias, en la negociación en el Congreso cambia para conseguir votos (aspectos que para mí fueron negativos). Osea que negocia con otras fuerzas, y se aprueba la ley. A la vez, en agosto adopta la norma japonesa-brasilera de tv digital en el acuerdo con Lula, por decreto, sin audiencia, sin ninguna instancia de participación ciudadana. Son dos caminos paralelos en términos matemáticos, nunca se tocan.

¿Cuales son tus expectativas de la implementación de la ley?

Mi expectativa es poca. Yo sostengo que desde la sanción de la ley hay 3 etapas, en todas la ley se aplica poco y mal.

De 2009 a 2011 se aplica poco y mal en este orden: Por la capacidad de las grandes empresas de obstruir la aplicación consiguiendo freno en el poder judicial. Por el funcionamiento del poder judicial que admite esos reclamos (Clarín consigue que se suspenda la aplicación de la ley). Y por la falta de decisión política del gobierno que reduce toda la ley al paquete Clarín.

Segunda etapa: 2011 a 2013: Es lo mismo pero se invierten los factores: El gobierno reduce toda la cuestión al paquete Clarín, porque desde julio de 2010 solo quedan frenados dos artículos para Clarín en la Ciudad de Buenos Aires, pero el gobierno nunca realiza el mapa del espectro, nunca otorga licencias a nuevos operadores, no avanza con el sector sin fin

de lucro. El poder judicial demora. Incidencia del grupo Clarín y la demora del poder judicial. Son de aplicación sesgada.

Tercera etapa. Adecuación sesgada. La ley establecía los parámetros para el funcionamiento de los medios, límites a la concentración y establecía el mecanismo por el cual los que tenían más licencias de lo que se podía debían adecuarse. Eso es lo que Clarín litiga hasta octubre del 2013 cuando la Corte Suprema dice que la ley es constitucional. Los procesos de adecuación son conspicuos, los que ya se aprobaron no tendrían que haberse aprobado, son de grupos afines al gobierno que le aprueba haciendo “la vista gorda”, por ejemplo venta de licencias que de acuerdo a la ley no deberían haberse aprobado. Clarín presentó su plan de adecuación y todavía no ha avanzado en su decisión. Y hay dos casos más que son problemáticos: el de Telefónica que se demora en su tratamiento sin razón aparente, porque Telefónica que es un socio del gobierno, de evaluarlo tendría que desaprobado y obligarlo a vender.

Yo pienso que la ley es buena, que es un punto de partida y no un punto de llegada. Que hay que mejorarla. Estando en el sector comunitario, no es lo mismo reclamar por un derecho que reclamar por la aplicación de una ley que garantiza ese derecho.