

Quando o tempo importa:

Continuidade e mudança em análise de políticas de comunicação

Por Juliano Mendonça Domingues-da-Silva

Introdução

A investigação cujos resultados são sintetizados neste texto foi motivada pela busca de resposta ao seguinte problema: como surgem (e também como não surgem) políticas de comunicação? Nesse sentido, o institucionalismo histórico (IH) é o foco central deste artigo. Nele, discute-se o estabelecimento de um diálogo entre elementos próprios de enfoques individualistas instrumentais e de abordagens históricas. Tem-se como objetivo refletir sobre possibilidades e limitações de se aplicar tal abordagem de maneira adequada a análises de gênese e desenvolvimento de políticas de comunicação.

Em linhas gerais, 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, 2008a). A intenção não é adotar posições que se imponham como excludentes, pelo contrário. Pretende-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.

O presente texto se apresenta dividido em quatro etapas: (i) faz-se uma introdução de pressupostos da abordagem institucionalista histórica; (ii) aborda-se suas ferramentas teórico-conceituais que dão conta de fenômenos de continuidade e mudança; (iii) e, por último, (iv) aplica-

se o IH aos casos “Lei da Mídia Democrática”, no Brasil, e Ley de Medios, na Argentina, com o objetivo de ilustrar sua operacionalização metodológica. Conclui-se que a abordagem institucionalista histórica representa um aderente e robusto conjunto de ferramentas para análise de gênese e desenvolvimento de políticas de comunicação.

Pressupostos

O institucionalismo histórico (IH) deve ser entendido como uma abordagem por meio da qual é possível investigar como determinado ator fez certa escolha, bem como analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Para isso, é necessário observar o desenvolvimento histórico das instituições, com foco em seus processos de construção, manutenção e adaptação (SANDERS, 2008).

Os adeptos do IH entendem instituições como reflexo de uma continuidade, cuja modificação significaria, em tese, altos custos de transação, os quais costumam ser proporcionais à incerteza quanto às consequências de eventuais mudanças institucionais. Isso incentivaria atores políticos a preservar ganhos consolidados ou, deliberadamente, a implementar instituições ineficazes (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* (SANDERS, 2008). Quando maior o custo da mudança, maior a tendência à perpetuação, à preservação da instituição (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

A ênfase atribuída à continuidade pressupõe que 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). 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). Assim, entende-se que 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 não determinam o comportamento dos atores, mas oferecem o contexto em que a ação se desenvolve, de modo que sua análise contribui para se entender os motivos que levam o ator a fazer esta ou aquela escolha (IMMERGUT, 1998). Elas 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. Quando determinado governo adota e implementa certo direcionamento, esses filtros são colocados em prática. Políticas setoriais, dentre as quais políticas de comunicação, 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.

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 deles, 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. Atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados (THELEN; STEINMO, 1998; STEINMO, 2008). É preciso analisar e interpretar empiricamente o contexto em que o indivíduo maximizador se encontra, bem como elementos antecedentes à tomada de decisão, sem perder de vista, ainda, a expectativa de valor relacionada à escolha adotada, ou seja, os momentos subsequentes.

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. (HALL; TAYLOR, 2003; KATZNELSON; WEINGAST, 2005; STEINMO, 2008; PARSONS, 2010). Esse diálogo proporcionaria ao institucionalismo histórico uma concepção mais ampla das relações entre instituições, interações e comportamento, quando comparado com outros ramos neoinstitucionalistas.

Continuidade e mudança

Regras e normas mudam ao longo do tempo diante da experiência história. Entretanto, mudanças não ocorrem de maneira instantânea, como uma resposta ótima ao contexto em que estão inseridas, em função da resistência por parte das instituições a transformações (MARCH; OLSEN, 2008b). Haveria uma tendência, portanto, à continuidade, mesmo diante de inovações de ordem social, econômica, cultural e tecnológica.

A mudança institucional dependeria de fatores endógenos ou exógenos, condicionantes dos chamamos momentos críticos (*critical juncture*), os quais se caracterizam pela ruptura de padrões de ação historicamente verificados e reforçados, ao mesmo tempo em que, aos atores, abre-se um leque de possibilidades de novos caminhos a seguir (PARSONS, 2010). Essas mudanças poderiam ser classificadas como radicais, resultado da 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 fundamentalmente por elementos exógenos e teria início um novo legado. A partir do momento em que um novo caminho é adotado, este tende à continuidade, à reprodução enquanto padrão de ação, até que se configure um novo momento crítico capaz de desequilibrar o cenário vigente. Nessa linha, o momento crítico pode ser interpretado, também, como uma das fases da lógica *path dependence* (HONG, 2013).

No entanto, interpretar mudança e continuidade institucionais unicamente a partir de momentos críticos externos e conseqüente *path dependence* significa negligenciar chaves explicativas relevantes próprias das dinâmicas intrainstitucionais, capazes de induzir endogenamente transformações significativas. 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. Ao mesmo tempo, relativizar o potencial explicativo da ocorrência de momentos críticos quando da análise de mudanças institucionais abre 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. Determinados padrões de mudanças institucionais discretas, ocorridas num intervalo de tempo mais longo se comparado a transformações abruptas, são entendidos como fundamental numa perspectiva do tipo *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. Não por acaso, ocupa posição de destaque nessa 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 o limite de sustentação do estado atual das coisas é ultrapassado e, 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:

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

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*. Verifica-se 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.

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 propõe 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.

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 de autoperpetuação 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. Comportamentos de incentivo à durabilidade de determinada instituição requerem recorrente estímulo, sob risco de se reverterem em movimento de mudança, num cenário 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. Assim, em casos de gênese, manutenção ou mudança institucionais, é possível observar vencedores e perdedores, em maior ou menor 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. A disputa por recursos ocorreria em função da possibilidade de erigir, consolidar ou derrubar barreiras.

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 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. 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. Há, 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. 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 a ambiguidade das instituições. 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 possibilidade 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 possibilidade 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*.

Mahoney e Thelen (2010) também apresentam uma tipologia para classificação dos atores em contexto de 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, ela 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. São quatro os tipos de agentes de mudança previstos – *insurrectionaries*, *symbionts*, (*parasitic* ou *mutualistic*), *subversives* e *opportunists* – os quais se vinculam a diferentes contextos institucionais, conforme sintetizado na tabela abaixo (TAB. 1):

TABELA 1

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.

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 comparados 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, à 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 *symbionts* podem ser classificados em dois subtipos. O subtipo *symbionts 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 *symbionts 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 escolha será por aquela alternativa 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*.

Lei da Mídia Democrática: continuidade

A 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), convocada por decreto presidencial e realizada em Brasília, em 2009, indicava uma possibilidade real de mudança no

cenário de políticas de comunicação relativas à radiodifusão no Brasil. 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 (COLETIVO INTERVOZES, 2010, n.p.). A continuidade, porém, acabou por prevalecer.

Enquanto o Coletivo Intervozes e o FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) comemoravam a realização da Confecom, a Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão) 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 nota¹, também assinada pela 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). Tal comportamento reflete a ação de atores consolidados no cenário, para os quais as mudanças propostas representavam, a princípio, perda de recursos midiáticos. 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, 2009), as propostas serviram de base para a formulação do documento “20 pontos para democratizar a comunicação no Brasil”². 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

¹A nota completa está disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/confecom-a-integra-da-nota-dos-empresarios/>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

²Os 20 pontos podem ser lidos na íntegra por meio deste endereço eletrônico: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

que emergiu um projeto de lei para a radiodifusão brasileira denominado “Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica”³.

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. Interessam, particularmente, o que prevê a Constituição nos Art. 220º, § 5º⁴; o Art. 221º, incisos II e III⁵; e, por último, o Art. 223º⁶, bem como o que propõe a respeito deles o projeto de lei. Antes, em 2010, esses mesmos trechos chegaram a ser objeto da Ação Direta por Omissão (ADO) nº 09 DF⁷ levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo jurista e professor Fábio Konder Comparato, Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (FITERT), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ). A ADO acusa o Congresso Nacional de omissão inconstitucional por ainda não haver regulamentado artigos da Constituição relativos à comunicação, o que inclui omissão em relação à vedação de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social, prevista no Art. 220º, § 5º. A ação requeria a devida legislação sobre o assunto, em regime de urgência. A ministra relatora Ellen Grace arquivou a ADO com base na tese 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 justamente desses artigos. Em seu capítulo 4º, 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. 16º⁸), bem como práticas anticompetitivas, o que inclui relação entre emissoras cabeça de rede e afiliadas (Art.

³A íntegra do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica pode ser acessada por meio do seguinte endereço: http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip_versao_final.pdf. Acesso em: 27 nov. 2014.

⁴Art. 220o, § 5o - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

⁵Art. 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;

⁶Art. 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.

⁷O conteúdo da ADO pode ser acessado por meio do link: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16811625/acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao-ado-9-df-stf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁸Art. 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.

18⁹). O capítulo 5^o, voltado ao incentivo à diversidade, estabelece cota para produção regional em emissoras afiliadas (Art. 19^{o10}). Nesse mesmo capítulo, Art. 21^{o11}, 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.

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 de 2010, 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 liberdade de imprensa”¹². O governo Lula chegou ao fim sem que sequer se tornasse público o conteúdo do projeto.

O Ministro das Comunicações recém empossado, Paulo Bernardo, declarou-se publicamente a favor de regras que representariam barreiras à concentração de meios de comunicação nas mãos de poucos grupos. A previsão do próprio ministro era de levar o projeto ao

⁹Art. 18^o – 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 de serviços de comunicação social eletrônica.

¹⁰Art. 19^o – 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.

¹¹Art. 21^o – As emissoras de televisão terrestre ou rádio ou redes consideradas como de poder de mercado significativo deverão estar submetidas às seguinte 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.

¹² 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.

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], nós 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 das luzes do governo anterior.

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, distribuído, 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.

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 elevado somado à histórica influência de um grupo auto interessado, mantém-se o *status quo*.

Ley de Medios: 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).

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). O governo CFK se aproximou do grupo de pressão opositor aos radiodifusores congregados em torno da *Coalición por una Radiodifusión Democrática*, formada por representantes de entidades sindicais, instituições ligadas à radiodifusão comunitária, parlamentares, acadêmicos e militantes de direitos humanos. 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 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.

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*. 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. 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 sequer a ser recebida pelo então presidente (BUSSO; JAIMES, 2011), 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 nº 26.522, a chamada *Ley de Medios ou LSCA*. Concomitantemente, o poder Executivo elaborou a política pública *Fútbol para Todos*. 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).

Em um contexto de crise no futebol argentino, em que clubes acumulavam dívidas milionárias e jogadores ameaçavam greve, o governo ofereceu a Julio Humberto Grondona, presidente da *Asociación Argentina de Fútbol (AFA)*, 600 milhões de pesos por ano pelos direitos de transmissão televisiva do campeonato nacional. O valor era quase o triplo pago pela *Televisión Sateletal Codificada*, empresa vinculada ao grupo *Clarín*. Com a *Fútbol para Todos*, o governo estatizava as transmissões de jogos em rede nacional do campeonato argentino. Mensagens ressaltando aqueles que seriam benefícios da LSCA foram transmitidas em inserções ao longo da programação futebolística. O objetivo era conquistar apoio popular, o que 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 fomentou o apoio popular por meio de um elemento de natureza essencialmente emotiva – o futebol.

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. 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.

O Art. 45^{o13} estabelece limitações 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. Uma nota adicionada ao próprio texto legal procura justificar tais medidas ao fazer referência 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 Social¹⁴.

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^{o15}, denominado *prácticas de concentración indebida*, apresenta restrições a processos de integração vertical ou horizontal.

¹³ 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.).

¹⁴ 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%20C3%93N.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

¹⁵ 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.).

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, o projeto estabelecia, em seu Art. 161^{o16}, intitulado *adecuación*, o prazo máximo de um ano contado a partir da sua sanção para as empresas se adequarem à norma. 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*. Ao mesmo tempo, grandes meios de comunicação se mobilizaram numa campanha conjunta para deslegitimar o projeto (KITZBERGER, 2012). Políticos de oposição argumentavam que a proposta era inconstitucional e que possuía a clara intenção de silenciar a crítica da mídia à gestão de Cristina Kirchner (SIMÓN, 2013).

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. Com um ato na Casa Rosada, realizado no dia 27 de agosto de 2009, CFK anunciou o envio do projeto ao Congresso Nacional, ainda com a composição não renovada. O *timing* político poderia fazer diferença significativa em termos de custos de transação. Nesse episódio específico, protelar o envio do projeto ao legislativo aumentaria o risco de dificuldades para sua aprovação. O Executivo demonstrava pressa. 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.

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 jurídico, envolvendo os artigos 41^o, 45^o, 48^o e 161^o, a Suprema Corte Argentina declarou constitucional a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522*, numa votação apertada: quatro votos a três. Com a eleição de Mauricio Macri, em 2015, porém, novas mudanças viriam a reverter esse cenário.

¹⁶ 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.).

Conclusão

O presente artigo foi motivado pelo seguinte problema de pesquisa: como surgem (e também como não surgem) políticas de comunicação? Para isso, foram apresentados os pressupostos-chave da abordagem institucionalista histórica, bem como ferramentas voltadas à análise de fenômenos de continuidade e mudança e, por último, essas ferramentas foram aplicadas de maneira sintética aos casos “Lei da Mídia Democrática”, no Brasil, e Ley de Medios, na Argentina, com o objetivo principal de ilustrar sua operacionalização metodológica.

Em termos metodológicos, identifica-se um refinamento conceitual progressivo em termos de formulação de estratégias analíticas capazes de operacionalizar pressupostos institucionalistas históricos aplicados ao campo de tomada de decisão em políticas de comunicação. 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.

O desenvolvimento histórico das instituições brasileiras relacionadas a processos de tomada de decisão em políticas de comunicação indica uma forte tendência à continuidade, nos moldes do que sugere o conceito de *path dependence*. O surgimento e desdobramento do projeto “Lei da Mídia Democrática”, seus antecedentes e momentos subsequentes, refletem estruturas de relação de poder historicamente verificadas como um padrão de comportamento guiado pelo incentivo à manutenção institucional. O texto da proposta sugeria uma relevante modificação de cenário, o que costuma significar, também, alto custo de transação e, ao mesmo tempo, incerteza quanto às consequências. Isso explicaria a não implementação do projeto, suplantado por atores interessados em preservar seus interesses.

No caso da *Ley de Medios*, observa-se um episódio de mudança do tipo *slow-moving causal process*, baseada em processo do tipo *threshold effects*, porque marcada por episódios cumulativos capazes de preparar as pré-condições para uma mudança de impacto. Nesse caso, a passos lentos, as condições sociais, econômicas e políticas interconectadas (*slow-moving factors*) propiciam uma mudança drástica (*rapidly unfolding outcome*) – ou seja, a efetivação de um novo marco regulatório para o campo da comunicação.

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. Voltada ao

setor agropecuário, a decisão resultou em episódio cujos desdobramentos se mostraram necessários ao debate e, subseqüentemente, 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. 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.

Quando se trata da teoria da mudança institucional gradual, o caso argentino se aproximaria do modelo denominado *displacement*. Nesse caso, atores relacionados ao grupo *Coalición*, historicamente “perdedores”, porém favorecidos por um movimento do tipo *cumulative causes*, passam a ser beneficiados pela implementação de novas regras em substituição às antigas.

Juliano Mendonça Domingues-da-Silva
Universidade Católica de Pernambuco (Unicap)
Doutor em Ciência Política (UFPE)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6956-255X>
E-mail: juliano.domingues@unicap.br

Recebido em: 23 de julho de 2019.

Aprovado em: 20 de agosto de 2019.

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.

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.

BUSSO, Néstor; JAIMES, Diego. La conquista de la ley. In: BUSSO, Néstor; JAIMES, Diego. **La cocina de la ley**. Villa Manuelita, 2011.

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.

DANTAS, Marcos. 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/q6_marcos_dantas.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

DE CÁSSIA, Rosana. Bernardo: governo não quer controlar o que a mídia diz. **Agência Estado** (on line), 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.

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.

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.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

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.

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.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

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.

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.

LORETI, Damián M.; LOZANO, Luis. **El derecho a comunicar: los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas**. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. An theory of gradual institutional change. *In*: _____ (eds). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

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

_____. 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, 2008b.

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.

PARSONS, Craig. **How to map arguments in Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PETERS, G.B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

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.

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.

Schmidt, Vivien A.. 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.

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.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. *In*: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In: Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

VÁZQUEZ, Bernardo; CAYÓN, David. **Fútbol para todos**: la política de los goles. Buenos Aires: Sudamerica, 2014.

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/qt3/qt3-12.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

Resumo

O presente artigo tem propósito especialmente metodológico com base no seguinte problema: como surgem (e também como não surgem) políticas de comunicação? Esta investigação recorre a elementos da abordagem institucionalista histórica de modo a verificar sua aderência ao campo da comunicação. Para isso, (i) faz-se uma introdução de pressupostos da abordagem institucionalista histórica; (ii) aborda-se suas ferramentas teórico-conceituais que dão conta de fenômenos de continuidade e mudança; (iii) e, por último, (iv) aplica-se o IH aos casos “Lei da Mídia Democrática”, no Brasil, e *Ley de Medios*, na Argentina, com o objetivo de ilustrar sua operacionalização metodológica. Conclui-se que a abordagem institucionalista histórica representa um aderente e robusto conjunto de ferramentas para análise de gênese e desenvolvimento de políticas de comunicação.

Palavras-Chave: políticas de comunicação; continuidade; mudança.

Abstract

This article methodological purpose is based on the following problem: how do (and also how do not) communication policies arise? This research uses elements of the historical institutionalist approach in order to verify its adherence to the field of communication. The text (i) presents an introduction of the historical institutionalist approach; (ii) its theoretical-conceptual tools that explains continuity and change; (iii) and, at last, (iv) applies the IH approach to the “Lei da Mídia Democrática” in Brazil and *Ley de Medios* in Argentina, in order to illustrate its methodological operationalization. In conclusion, the historical institutionalist approach represents an adherent and robust set of tools for the field of political communications genesis and development.

Palavras-Chave: political communications; continuity; change.

Resumen

Este artículo tiene un propósito esencialmente metodológico basado en el siguiente problema: ¿cómo surgen (y cómo no surgen) las políticas de comunicación? La investigación realizada utiliza elementos del enfoque institucionalista histórico para verificar su adhesión al campo de la comunicación. Para esto, (i) se introduce las bases del enfoque institucionalista histórico; (ii) son abordadas sus herramientas teórico-conceptuales que dan cuenta de fenómenos de continuidad y cambio; (iii) y, finalmente, (iv) se aplica el IH a los casos de “Ley de Medios Democráticos” en Brasil

y Ley de Medios en Argentina, para ilustrar su operacionalización metodológica. Se concluye que el enfoque institucionalista histórico representa un conjunto de herramientas adherentes y robustas para el análisis de génesis y el desarrollo de políticas de comunicación.

Palavras-Chave: políticas de comunicação; continuidade; cambio.