

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (UAB)
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA,
POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO

Virgínia Caetano Baumhardt

**OS TIPOS DE GOVERNANÇA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL,
NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010: O CASO DO BRASIL**

Porto Alegre

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (UAB)
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA,
POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO

Virgínia Caetano Baumhardt

**OS TIPOS DE GOVERNANÇA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL,
NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010: O CASO DO BRASIL**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Sociologia, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; e de Doctora por la UAB en el Programa de Doctorado en Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones Internacionales, pela Universitat Autònoma de Barcelona (em regime de cotutela internacional).

Orientadoras:

Profa. Dra. Soraya Vargas Cortes (UFRGS)

Profa. Dra. Raquel Gallego Calderón (UAB)

CIP - Catalogação na Publicação

Baumhardt, Virgínia Caetano

Os tipos de governança da comunicação social na América do Sul, nas décadas de 2000 e 2010: o caso do Brasil / Virgínia Caetano Baumhardt. -- 2018. 270 f.

Orientadores: Soraya Vargas Cortes, Raquel Gallego Calderón.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. regulação. 2. políticas regulatórias. 3. governança. 4. comunicação social. 5. América do Sul. I. Cortes, Soraya Vargas, orient. II. Calderón, Raquel Gallego, orient. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (UAB)
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA,
POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO

Virgínia Caetano Baumhardt

**OS TIPOS DE GOVERNANÇA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL,
NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010: O CASO DO BRASIL**

Aprovada em 19 de junho de 2018

Banca examinadora:

Profa. Dra. Maria Celi Scalon

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka

Prof. Dr. Rafael Machado Madeira

Prof. Dr. Márcio Barcelos

Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach

Profa. Dra. Ligia Mori Madeira

Para Henriqueta Silveira Caetano

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pela formação de excelência dos pesquisadores.

À minha orientadora na UFRGS, professora Soraya Vargas Cortes, pela condução precisa e generosa desta pesquisa.

Ao Institut de Govern i Politiques Publiques (IGOP), da Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), em especial ao professor Joan Subirats, pela acolhida durante o estágio doutoral.

À minha orientadora na UAB, professora Raquel Gallego, pelo empenho e generosidade no desenvolvimento desta tese.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo financiamento do doutorado e do estágio na UAB, sem o qual esta pesquisa não teria sido viável.

Aos professores integrantes das bancas de qualificação na UFRGS, professor César Bolaño, professora Ligia Madeira e Letícia Schabbach; e na UAB, professor Jacint Jordana, pelas contribuições valiosas acerca da presente pesquisa. Ao professor Altamiro Susin, pelo importante debate acerca da área de telecomunicações. E, ainda, aos professores que se somaram à banca de defesa: Celi Scalon, Emil Sobottka, Rafael Madeira e Márcio Barcelos, pelas excelentes reflexões propostas na banca.

Às amigas e aos amigos que fiz no PPGS, por terem tornado esse processo ainda mais bonito. Daiana Hermann, Bianca Ruskowski, Francisco Amorim, Cristina Fioreze, Fernando Araujo, Felipe Colomé, Lucas Cunha e Janaína Ruviaro: obrigada pelo companheirismo! Agradeço, em especial, ao Thales Speroni, companheiro também na UAB, pelo imenso apoio em Barcelona e no processo da cotutela. E ao João Balbino, igualmente, por também estar sempre presente no apoio ao processo da cotutela.

Aos colegas do grupo de pesquisa Sociedade e Políticas Públicas, pelos debates e contribuições valiosíssimas para a minha pesquisa. Agradeço, em especial, ao Márcio Barcelos, pelo apoio desde o início do doutorado.

Às minhas queridas colegas do IGOP/UAB, pela cumplicidade. Em especial, à Carolina Muñoz, à Nuria Suero e à Lina Luna: iluminadas. *La casa meva és casa vostra.*

À Eva Vicente, amiga afetuosa e constante, desde que eu pensei em ir à Espanha até o resumo final da tese (e seguirá!): obrigada!

À minha rede de amigos brasileiros em Barcelona, em especial, da Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros na Catalunha (APEC): vocês são demais!

Obrigada por me ensinarem que "se depende sempre de tanta, muita, diferente gente". Meu agradecimento especial ao Rafael Prado e aos amigos da Velha Guarda. E à rede que se estende e permanece: Tabita Strassburger, Égil Sá, Janaína Rubim, Maria Camila Florêncio, Vanessa Lopes e Bruna Cabrera.

Às amigas e aos amigos do Brasil, agradeço, especialmente, pela cumplicidade e pelo companheirismo. À Nanda Duarte e à Ana Lucia Gomes, presenças constantes, desde o início. À Teresa Marques, por todo o incentivo, ao longo da minha trajetória acadêmica. Ao Pedro Moraes e à Milena Hammes, por estarem sempre perto, mesmo longe. Ao Moisés Sbardelotto, Anne Ledur, Rovani Freitas e Sofian Nizamaldin: jamais esquecerei aquele aniversário em Barcelona. À Emanuela Pegoraro, Louise Kanefuku, Cleber Correa, Carine Leal, Paula Quintas, Raquel Chamis e o grupo lindo das fabricanas e agregadas (os): a vida é bem mais divertida com vocês junto. À Katie Dalie e ao Manuel Larraburre, por terem vivido aquele 2013 com a gente.

Às entrevistadas e aos entrevistados desta pesquisa, desde a pesquisa exploratória até o trabalho de campo: obrigada. A contribuição de vocês foi essencial para a realização deste trabalho. À Têre Ciegliniski, querida companheira, pela acolhida, em Brasília.

Às gestoras, gestores e colegas do Instituto Federal Sul-rio-grandense, pelo apoio na fase final de elaboração da tese. Agradeço, em especial, às minhas alunas e aos meus alunos, que me fazem uma professora melhor, todos os dias.

Por fim, sou imensamente grata por fazer parte de uma família tão especial, apoiadora e amorosa. Ao meu pai, Vitor Reinaldo, e à minha mãe, Verônica, por sempre terem priorizado o nosso ensino, acima de tudo. E pelo imenso apoio logístico que me deram, na fase final da tese. Aos meus irmãos, Victor Frederico e Vinícius: saber que tenho vocês me dá força para ser livre. À Ana Paula e Carla, queridas cunhadas, pela parceria.

E à Carolina, por tudo que virá.

Obrigada!

Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa.

Riobaldo, em Grande Sertão: Veredas

RESUMO

A presente tese tem como objetivo explicar por que, em um contexto similar, o processo de formação de agenda para a criação de uma política regulatória para a comunicação social, no Brasil, seguiu uma trajetória distinta dos demais países da América do Sul. O contexto caracterizava-se por governos de esquerda e de centro-esquerda, eleitos e reeleitos nas décadas de 2000 e 2010, na região. Para tanto, a estratégia metodológica utilizada é a do estudo de caso para a criação da política regulatória para a TV por assinatura, no Brasil, sancionada em 2011. O escopo do objeto de pesquisa concentra-se no período de 2003 a 2006, na primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT); e no início de 2007, na segunda gestão do governo do presidente Lula da Silva. O estudo de caso tem como objetivo confrontar asserções falhas do modelo liberal capturado, a respeito dos subsistemas de comunicação, na região. Para tanto, utilizamos o referencial teórico do pluralismo reformado e da governança, com metodologia de pesquisa de *process tracing* e identificação de mecanismos causais.

PALAVRAS-CHAVE: regulação; políticas regulatórias; governança; comunicação social; América do Sul

RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo explicar por qué, en un contexto similar, el proceso de formación de la agenda para la creación de una política regulatoria para la comunicación social, en Brasil, siguió una trayectoria distinta de los demás países de América del Sur. El contexto se caracterizaba por gobiernos de izquierda y de centro–izquierda, elegidos y reelegidos en la década del 2000 y 2010, en la región. Por tanto, la estrategia metodológica utilizada es la del estudio de caso para la creación de una política regulatoria para la televisión por suscripción, en Brasil, sancionada en 2011. El alcance del objeto de investigación se concentra en el periodo de 2003 a 2006, en la primera gestión del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido dos Trabalhadores¹ (PT); y en el inicio de 2007, en la segunda gestión del gobierno de Lula da Silva. El estudio de caso tiene como objetivo confrontar las disertaciones fallidas del modelo liberal capturado, al respecto de los subsistemas de comunicación en la región. Por tanto, utilizamos como referencia teórica la del pluralismo reformado y de la gobernanza y como metodología de investigación el *process tracing* y la identificación de mecanismos causales.

PALABRAS CLAVE: regulación; políticas regulatorias; gobernanza; comunicación social; América del Sur

¹ Partido de los Trabajadores, en español.

ABSTRACT

The goal of this dissertation is to explain why, despite shared contexts, the agenda-building process in media regulatory policy formation followed a different trajectory in Brazil when compared to other countries in South America. The shared context consists of left-wing or center-left governments that were elected for multiple consecutive terms in office during the first two decades of the 21st century. To answer this question, this dissertation contains a case study analysis of the creation of a regulatory policy for cable television in Brazil, which came into effect in 2011. The scope of this project focuses on the period between 2003 and 2006, during the first term of President Luiz Inácio Lula da Silva of the Partido dos Trabalhadores² (PT), and early 2007, at the beginning of President da Silva's second term. The aim of the case study is to confront flawed assumptions in the "captured-liberal" model, with reference to media subsystems, in the region. Theoretical references include reformed pluralism and governance. Process tracing is used as a methodology to identify causal mechanisms.

KEYWORDS: regulation; regulatory policy; governance; mass media; South America

² Workers' Party, in English

LISTA DE ABREVIATURAS

ABD	Associação Brasileira de Documentaristas e Curtametragistas
ABEPEC	Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
Abert	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABPITV	Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão
Abra	Associação Brasileira de Radiodifusores
Abraci	Associação Brasileira de Cineastas
Abratel	Associação Brasileira de Rádio e Televisão
ABPTA	Associação Brasileira de Programadoras de TV por Assinatura
ABTA	Associação Brasileira de TV por Assinatura
Alba	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Apaci	Associação Paulista de Cineastas
APC	Associação de Promoção da Cultura
Bravi	Brasil Audiovisual Independente
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBC	Congresso Brasileiro de Cinema
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CEPPAV	Comitê Executivo de Políticas Públicas do Audiovisual
CFJ	Conselho Federal de Jornalismo
Comfer	Comité Federal de Radiodifusión
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
Confecom	Conferência Nacional de Comunicação
Contel	Conselho Nacional de Telecomunicações
CSC	Conselho Superior do Cinema
CSCA	Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual
DDD	Discagem Direta à Distância
DEM	Democratas
Dinatel	Dirección Nacional de Telecomunicaciones
DOCTV	Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro
DTH	Direct To Home
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Embratel	Empresa Brasileira de Telecomunicações
Enecos	Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social
Epcom	Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação
FAC	Fórum do Audiovisual e do Cinema
FCC	Federal Communications Commission
Fenaj	Federação Nacional dos Jornalistas
Fitert	Federação Interestadual dos Radialistas
Fittel	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

Frentecom	Frente pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
Fundacine	Fundação de Cinema do Rio Grande do Sul
GEDIC	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema
Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública Ibope
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LGT	Lei Geral das Telecomunicações
MinC	Ministério da Cultura
MMDS	Multichannel Multipoint Distribution Service
MTV	Music Television
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSol	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Radiobras	Empresa Brasileira de Comunicação
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão

Siaesp	Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo
Sicav	Sindicato da Indústria Audiovisual
Sinditelebrasil	Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia
SNT	Sistema Nacional de Telecomunicações
STF	Supremo Tribunal Federal
Telebras	Telecomunicações Brasileiras
Telerj	Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro
TVA	Televisão Abril
UFF	Universidade Federal Fluminense
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	p. 74
Quadro 2	p. 89
Figura 1	p. 90
Figura 2	p. 91
Quadro 3	p. 97
Quadro 4	p. 113
Figura 3	p. 198
Figura 4	p. 206
Figura 5	p. 209
Figura 6	p. 266

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	p. 231
Anexo 2	p. 257
Anexo 3	p. 265

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 21
Justificativa empírica	p. 25
Problema de pesquisa	p. 29
Organização geral da tese	p. 31
1. REDES DE POLÍTICAS EM UM SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	p. 35
1.1. Pluralismo reformado e redes de políticas: relação entre os atores	p. 35
1.2. Subsistema de políticas públicas: unidade de análise	p. 39
1.2.1. Coalizões de defesa: características e recursos	p. 43
1.2.2. Atores do núcleo Executivo: recursos específicos	p. 48
1.2.3. Crenças: teoria libertária dos meios e pluralismo	p. 51
1.2.4. Clientelismo: pressupostos básicos do conceito	p. 54
1.3. Considerações finais do capítulo	p. 58
2. FORMAÇÃO DE AGENDA EM UM SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	p. 59
2.1. Criação de política redistributiva, no âmbito do Executivo	p. 60
2.1.1. Institucionalismo histórico e sequências reativas de estabilidade	p. 61
2.1.2. Fluxos múltiplos e acoplamento entre os fluxos	p. 64
2.1.3. Função dos atores no processo de formação de agenda	p. 69
2.2. Criação de política regulatória, no âmbito do Legislativo	p. 72
2.2.1. Arena regulatória: conflito entre favorecidos e destituídos	p. 73
2.2.2. Negociação de acordos a partir dos interesses, relações e crenças	p. 75
2.2.3. Tipologia de regulação dos meios de comunicação	p. 78
2.3. Considerações finais do capítulo	p. 80

3. METODOLOGIA DE PESQUISA	p. 82
3.1. Introdução	p. 82
3.2. Problema de pesquisa e variáveis independentes	p. 85
3.3. Escopo do objeto e método de análise	p. 92
3.4. Temas de pesquisa, categorias e dados empíricos	p. 95
3.5. Considerações finais do capítulo	p. 102
4. SUBSISTEMAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, NA AMÉRICA DO SUL	p. 104
4.1. Criação de modelo privado de comunicação	p. 104
4.2. Comunicação social eletrônica de massa, na América do Sul	p. 110
4.3. Enfoque tecnológico da regulação dos meios de comunicação	p. 114
4.4. Governança dos meios e políticas regulatórias, na região	p. 119
4.5. Considerações finais do capítulo	p. 126
5. SUBSISTEMA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, NO BRASIL	p. 128
5.1. Coalizão conservadora	p. 129
5.2. Coalizão democratizadora	p. 134
5.3. Coalizão do audiovisual	p. 140
5.4. Empresas de telefonia privadas estrangeiras	p. 146
5.5. Núcleo Executivo	p. 149
5.6. Considerações finais do capítulo	p. 153
6. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS	p. 155
6.1. Construção da ideia de TV a cabo como problema	p. 157

6.2. Criação de política regulatória para a TV a cabo	p. 164
6.3. Início do governo do PT e abertura de janela de oportunidade	p. 170
6.4. Tentativa de criar a Ancinav e bloqueio negativo	p. 177
6.5.. Considerações finais do capítulo	p. 184
7. CRIAÇÃO DE POLÍTICA REGULATÓRIA PARA A TV POR ASSINATURA	p. 186
7.1. Atores interessados na criação da política regulatória	p. 186
7.2. Abertura de janela de oportunidade e acoplamento entre fluxos	p. 193
7.3. Negociação dos benefícios concentrados entre os atores	p. 201
7.4. Considerações finais do capítulo	p. 210
CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE	p. 212
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 219
DEMAIS REFERÊNCIAS	p. 227
ANEXOS	p. 230

INTRODUÇÃO

A presente tese tem como objetivo explicar por que, em um contexto similar — caracterizado por governos de esquerda e de centro-esquerda, eleitos e reeleitos nas décadas de 2000 e 2010, na América do Sul — o processo de formação de agenda para a criação de uma política regulatória para a comunicação social, no Brasil, seguiu uma trajetória distinta dos demais países, na região³. Para tanto, a estratégia metodológica utilizada é a do estudo de caso de geração de hipóteses (LEVY, 2008), que tem o papel de refinar ou substituir uma asserção falha. A presente pesquisa questiona asserções propostas pelo modelo liberal capturado, de Manuel Guerrero e Mireya Márquez-Ramírez (2014a) a respeito dos subsistemas de comunicação, na América Latina⁴.

Originalmente, Hallin e Mancini (2004) haviam criado três modelos para explicar os subsistemas de comunicação social⁵, nas diversas regiões do mundo, quais sejam: pluralista polarizado, que apresenta uma combinação de tradições autoritárias de intervenção e de tradições democráticas de bem-estar social, e é encontrado principalmente nos países da Europa Mediterrânea; corporativista democrático, na qual os meios de comunicação são entendidos como coisa pública (*res publica*), e é encontrado fundamentalmente na Europa Continental; e liberal, na qual os meios de comunicação são predominantemente privados e o papel do Estado é limitado, tendo como principal exemplo o subsistema de comunicação dos Estados Unidos.

Os três modelos, por sua vez, foram criados com base nas seguintes dimensões de análise: desenvolvimento dos mercados de comunicação social; grau e natureza das conexões entre as empresas e jornalistas, com partidos políticos; profissionalização do jornalismo; e grau e natureza da intervenção estatal, no subsistema. Os modelos não incorporavam os subsistemas de comunicação da América Latina. Na sequência, Hallin

³ O tipo de governo característico da América do Sul é de mandatos de presidencialismo de coalizão, estruturados pelo presidente da República. Para mais informações, ver capítulo 1, da presente tese.

⁴ O modelo contempla os subsistemas de comunicação na América Latina. Porém, a presente pesquisa é um estudo de caso de questiona o referido modelo apenas nos países da região América do Sul. O recorte foi definido porque a região contempla nações com governantes eleitos e reeleitos, nas décadas de 2000 e 2010; e cujos governos criaram políticas regulatórias para os meios de comunicação social eletrônica de massa — a saber, rádio e TV, abertos e fechados. Contemplam esses dois critérios os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela. No capítulo 4, da presente tese, explicamos de forma mais detalhada as nossas definições metodológicas.

⁵ O paradigma anterior de explicação dos subsistemas de comunicação social era o de SIEBERT, PETERSON E SCHRAMM (1972), que definia quatro modelos: libertário, autoritário, de responsabilidade social e soviético totalitário.

e Papathanassopoulos (2002) fazem uma pesquisa comparativa entre subsistemas de comunicação na Europa Mediterrânea e na América Latina. Os autores assertam que existem conexões históricas entre ambas as regiões e paralelos no seu desenvolvimento político que levaram à criação e manutenção de padrões de organização social do tipo clientelista, nos referidos subsistemas.

Finalmente, Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) criaram um modelo próprio para os subsistemas de comunicação, especificamente nos casos da América Latina, denominado liberal capturado. Trata-se, em primeiro lugar, de meios de comunicação predominantemente privados, que foram implementados, em sua maioria, durante regimes não democráticos. Nas últimas quatro décadas, os países da América Latina tiveram um conjunto de mudanças políticas e institucionais chave que impactaram os subsistemas e as políticas de comunicação, na região. Nesse contexto, ocorrerem dois fenômenos sobrepostos: um alto grau de concentração dos meios privados, intensificado por políticas voltadas para o mercado; e a reemergência da intervenção estatal, na reforma dos meios (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a).

Postulamos que essas categorias fundamentam-se em duas dimensões originais de Hallin e Mancini (2004), quais sejam, respectivamente: grau e natureza das relações entre empresas de comunicação e partidos políticos; e grau e natureza da intervenção estatal, no subsistema de comunicação. Em primeiro lugar, o paralelismo político⁶ tem como objetivo entender a natureza das relações entre os integrantes do subsistema de comunicação e os partidos ou tendências políticas. Essas conexões caracterizam-se por: vínculos institucionais entre empresas de comunicação e partidos ou outros tipos de organização — como sindicatos, cooperativas e igrejas —; tendência dos profissionais de comunicação de serem ativos na vida política; partidarização da audiência dos meios de comunicação; e práticas e orientações do papel jornalístico. Já a intervenção do Estado nos subsistemas de comunicação⁷, por sua vez, é entendida, na tipologia de Hallin e Mancini (2004), por dois níveis gerais: democracias liberais, nas

⁶ O conceito original era paralelismo entre partido e imprensa (*party press parallelism*), proposto por alguns autores. Porém, Hallin e Mancini (2004) optam por usar apenas paralelismo político.

⁷ A forma mais importante de intervenção estatal é o serviço de TV pública (HALLIN E MANCINI, 2004). Porém, aqui, nos atemos à intervenção do Estado por meio da criação de políticas — seja para subsistemas predominantemente públicos ou privados.

quais a prioridade é para a liberdade da imprensa, quando em comparação com outros valores sociais; e democracias de Estado de bem-estar social, nas quais o Estado deve ter um papel ativo para alcançar objetivos coletivos de pluralismo político.

Entendemos que, no modelo liberal capturado, Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) aplicam as dimensões de paralelismo político e de intervenção estatal como, respectivamente, captura das políticas regulatórias, na América Latina; e reintervenção do Estado, em governos de esquerda, nas décadas de 2000 e 2010. A captura de políticas regulatórias refere-se à criação e ao reforço de mecanismos formais e informais de intervenção nas políticas, por instituições ou atores privados. Já em relação à reintervenção estatal, Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a, 2014b) postulam que os governos de esquerda tinham relações antagônicas com as empresas de comunicação privadas e os presidentes da República eleitos e reeleitos tiveram papel preponderante na definição de agenda (KINGDON, 2003) para a criação de políticas regulatórias, para os meios de comunicação, na região.

E qual é o referencial teórico que utilizaremos para contrapor as variáveis da captura regulatória e de reintervenção estatal, definidas pelo modelo liberal capturado? Com relação à captura, faremos uso da teoria do pluralismo reformado (SMITH, 1994) e do papel de oponente (DENTE, 2014), na formação de agenda, para explicar a relação entre as empresas privadas de comunicação e o governo, na América do Sul. Utilizaremos, ainda, o referencial teórico da governança, especificamente o conceito de núcleo Executivo (*core Executive*) (RHODES, 2007), e o papel de empreendedor de políticas (CAPELLA E LEITE, 2013), na definição da agenda.

A utilização desse referencial justifica-se pelo que segue. Primeiramente, o pluralismo reformado explica como o poder de uma dada coalizão (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993), em um subsistema, depende dos recursos dos integrantes; da organização, em relação ao governo; e das ideias daquele grupo. A perspectiva do pluralismo reformado permite, assim, entender o subsistema de políticas públicas como um campo composto por múltiplos grupos de interesse, em relações divergentes, no qual alguns desses grupos detém mais poder do que outros. Dessa

forma, o referencial incorpora uma perspectiva dinâmica da manutenção da estabilidade e explica, também, mudanças na configuração do campo.

Ainda em relação à variável captura, utilizaremos o papel assumido pelo grupo de interesse que detinha mais poder, na formação de agenda. Optamos, assim, por explicar o ciclo de políticas públicas por meio da agência (LASSWELL, 1958) dos indivíduos ou grupos e, em específico, sua função (DENTE, 2014) no processo decisório. A partir da definição da função e dos recursos dos atores (RHODES, 1997; 2007), identificaremos os mecanismos causais (BENNETT E CHECKEL, 2015) que explicam os resultados (*outputs*) das políticas públicas.

Já em relação à variável reintervenção do Estado, a primeira premissa teórica que definimos é que Estado é um ator social capaz de formular e buscar objetivos que não sejam apenas o reflexo das demandas de grupos sociais (EVANS, RUESCHMEYER E SCOCPOL, 1985). Para tanto, faremos uso do referencial teórico de governança e, em específico, do conceito de núcleo Executivo (*core Executive*) para explicar a influência do Estado como ator social. Nosso objetivo é criar uma tipologia de governança dos meios, para os governos de esquerda, na América do Sul. O referencial da governança permite explicar as relações por meio da interdependência de recursos (RHODES, 1997; 2007), sem perder de vista o papel específico dos integrantes do governo.

Assim como ocorre com a variável captura, definimos, na reintervenção do Estado, o papel dos atores (DENTE, 2014) do núcleo Executivo, no processo de formação de agenda. No caso do Brasil, esses indivíduos assumiram a função de empreendedores de políticas públicas (CAPELLA E LEITE, 2013), tanto na difusão de ideias quanto na promoção de mudanças. Igualmente, identificaremos os mecanismos causais (BENNETT E CHECKEL, 2015) que explicam os resultados (*outputs*) das políticas.

No próximo subcapítulo, apresentamos a justificativa empírica da presente pesquisa, cujo objetivo é explicar como o processo de formação de agenda, no Brasil, se configura como um estudo de caso (LEVY, 2008).

Justificativa empírica

Os primeiros canais de TV aberta privada foram majoritariamente implementados, na América do Sul, entre as décadas de 1950 e 1960, quando boa parte dos países da região estava sob regimes políticos de caráter militar. Eram eles o governo de Juan Domingo Perón, na Argentina; Marcos Pérez Jiménez, na Venezuela; Gustavo Rojas Pinilla, na Colômbia; Manuel Odría, no Peru; Alfredo Stroessner, no Paraguai; e Alfredo Ovando Candía, na Bolívia. No Brasil, as empresas privadas de TV começaram a operar no governo de Eurico Gaspar Dutra, no final da década de 1940.

O modelo de radiodifusão⁸ comercial tem origem nos Estados Unidos e caracteriza-se por canais de rádio e TV privados, financiados por publicidade e operando em mercados competitivos — nos quais uma ou mais empresas controlam parte significativa da cota de mercado (*market share*). Na América do Sul, por sua vez, a implementação ocorreu durante regimes autoritários, nos quais, frequentemente, os governos mantinham as indústrias de comunicação desreguladas e o mercado, altamente controlado. Outra característica da implementação da TV aberta, na região, é que os gestores possuíam dois padrões principais de relação com as empresas: perseguir os meios de comunicação críticos ao governo e criar relações próximas com as principais elites econômicas (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a).

Na década de 1960, agências internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), criaram políticas de financiamento para a expansão dos meios públicos, na região, com foco na promoção da saúde, educação, desenvolvimento rural e planejamento familiar. Com base nessas políticas, alguns governos da América do Sul implementaram programas públicos de televisão — entre os quais, o de Carlos Lleras, na Colômbia. As políticas para a TV pública, no entanto, duraram somente enquanto houve financiamento internacional ou apoio doméstico, em cada país (FOX E WAISBORD, 2002).

⁸ O rádio e a TV abertas são chamados, também, de radiodifusão, ou, em inglês, *broadcasting*.

Desta forma, Arroyo, Becerra e Castillejo (2012) apontam algumas características comuns aos subsistemas de comunicação, na América do Sul: predominância do modelo comercial de rádio e TV; ausência de meios de comunicação públicos e não governamentais, com audiência significativa; alto nível de concentração da propriedade, liderado, geralmente, por poucos grupos; e centralização na produção de conteúdo, nos principais centros urbanos. Os meios públicos, por sua vez, não possuem tradição institucional que estimule a diversidade de conteúdo.

Nas décadas de 1970 e 1980, iniciou um processo de mudanças macropolíticas caracterizado pela passagem gradual de regimes autoritários para formas mais democráticas de governo. As eleições diretas e a entrada de novos atores provocaram períodos de junção crítica (COLLIER E COLLIER, 2002) nos subsistemas de comunicação, o que, por sua vez, alterou os recursos dos grupos existentes (SABATIER E WEIBLE, 2006). No âmbito da comunicação social, políticos eleitos dependiam dos meios para difundir mensagens aos eleitores, enquanto as empresas tradicionais, por sua vez, dependiam dos candidatos eleitos para manter seus privilégios (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a). O período marca, ainda, a articulação de grupos da sociedade civil, defensores da perspectiva pluralista dos meios (LLORENS, 2013).

O estágio posterior à transição democrática consolida, também, um grupo de interesse específico, que definiremos, na presente pesquisa, como coalizão conservadora (BOLAÑO, 2007). Essa coalizão é composta, principalmente, por empresas privadas de comunicação e integrantes do núcleo Executivo, em cada país. Seus recursos preponderantes são o uso discrecional de recursos públicos, em publicidade; políticos eleitos entre os proprietários de empresas de comunicação⁹ (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a); e a própria gestão desses meios — o que possibilita o agendamento (*agenda setting*), ou seja, a proeminência ou destaque de uma questão pública, nos meios; e o enquadramento (*issue framing*), a saber, a exposição de alguma informação, para o audiência, com a intenção de formatar o seu entendimento a respeito do tema (SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013).

⁹ Esses recursos variam, de acordo com cada país e período histórico. Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) identificam casos de políticos eleitos proprietários de meios de comunicação no Brasil, Chile e Colômbia, principalmente no período recente.

Como resultado, Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) assertam que a coalizão conservadora utiliza seus recursos, de forma conjunta, para bloquear quaisquer tentativas de atualizar as políticas regulatórias para os meios, na América do Sul. O bloqueio na definição do problema tem como objetivo principal preservar prerrogativas das quais a coalizão usufrui (KINGDON, 2003; RICHARDSON, 1993).

Desde o final da década de 1980, os governos eleitos, na América do Sul, passaram a adotar políticas econômicas de perfil neoliberal, sob influência do Consenso de Washington¹⁰. Tratava-se de medidas de privatização das empresas estatais e de desregulamentação da economia. Essas reformas influenciaram a criação de conglomerados, com múltiplos meios de comunicação, e o declínio de empresas de propriedade familiar. Em paralelo a isso, Fox e Waisbord (2002) apontam para o crescimento de novas formas de distribuição de conteúdo de TV por assinatura e a consolidação de inovações tecnológicas na exibição de conteúdo audiovisual.

O que ocorre, nesse período, é a criação de uma trajetória institucional de políticas regulatórias convergentes, no âmbito das indústrias de comunicação social. Convergência tecnológica é entendida, na presente pesquisa, como a dissolução das fronteiras ou a redução das diferenças entre indústrias. Esse processo pode ocorrer em vários graus — de uma sobreposição parcial a completa eliminação de diferenças entre áreas anteriormente separadas (BAUER, 2005). O marco inicial da referida trajetória se dá em 1992, quando o senador Al Gore, do Partido Democrata¹¹, dos Estados Unidos, trouxe para o debate público a expressão "*information superhighway*"¹², em referência às redes de cabos para as telecomunicações. Em 1993, Bill Clinton, do mesmo partido, foi eleito presidente dos Estados Unidos e El Gore, vice-presidente. O processo resultou na criação do regulamento Telecommunications Act, de 1996¹³.

¹⁰ Consenso de Washington é um conjunto de propostas de políticas econômicas, de perfil neoliberal, estabelecidas pelo Institute for International Economics, para os países da América do Sul, em 1989. As ideias tinham como objetivo a estabilização monetária e o pleno restabelecimento das leis de mercado; e consistiam em disciplina fiscal; mudanças das prioridades no gasto público e reforma tributária, entre outras (BANDEIRA, 2002).

¹¹ Democratic Party, no original, em inglês.

¹² Super rodovia de informação, em português.

¹³ Na Europa, a Comissão Europeia aprovou, em 2002, a Diretiva 2002/21, de caráter convergente; e, em 2007, a diretiva Serviços de Mídia Audiovisual Sem Fronteiras, igualmente. Para mais informações sobre esse processo, ver capítulo 4, da presente tese.

Sendo assim, o enfoque que utilizamos, na presente pesquisa, é o da criação de políticas regulatórias com base em mudanças tecnológicas, nas indústrias da comunicação. Esse enfoque compreende que cada avanço tecnológico, nos meios de comunicação, cria uma justificativa para o controle direto ou indireto do conteúdo. A criação de políticas, por sua vez, tem a função de equacionar a premissa de liberdade de expressão, de acordo com características de cada meio (SCHEJTER E HAN, 2011).

Ora, as mudanças tecnológicas, nas indústrias da comunicação, criam condições (KINGDON, 2003) para a definição de novos problemas públicos. No entanto, esse conjunto de condições ou fatores não geram um problema, em si. É preciso, antes, que algum ator decida fazer algo a respeito. E como isso ocorreu, na América do Sul?

Entendemos que a definição do problema ocorreu a partir de mudanças macropolíticas, com a eleição e reeleição de partidos e lideranças de esquerda e centro-esquerda, nas décadas de 2000 e 2010. Foram eles: na Venezuela, o governo do presidente Hugo Chávez, do Partido Socialista Unido de Venezuela, eleito em 1999 e reeleito em 2002; no Brasil, o governo Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, eleito em 2002 e em 2006, e Dilma Rousseff, da mesma sigla, em 2010 e 2014; na Argentina, Néstor Kirchner, do Partido Justicialista, eleito em 2003, e Cristina Kirchner, do mesmo partido, em 2007 e em 2011; na Bolívia, Evo Morales, do Movimiento al Socialismo, eleito em 2002, 2005 e 2009; no Equador, Rafael Correa, da Alianza País, em 2006 e em 2013; e Tabaré Vasquez, da Frente Amplia, e José Mujica, do mesmo partido, eleitos, respectivamente, em 2004; e em 2009 e 2014, no Uruguai.

Na Venezuela, Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai, os governos criaram políticas regulatórias para os meios de comunicação social eletrônica de massa¹⁴ com um escopo amplo, que incluía TV aberta e TV por assinatura. No Brasil, por sua vez, o governo criou uma política com um âmbito mais específico, a saber, apenas para TV por assinatura. Thelen (1999) asserta que os períodos de junção crítica provocam diferentes legados, de acordo com o contexto. Assim, entender os mecanismos de

¹⁴ Trata-se da área específica das telecomunicações que corresponde toda forma de comunicação na qual a mensagem é enviada de um ponto particular a uma audiência abrangente, por meio de ondas eletromagnéticas, sendo, portanto, de massa e eletrônica. Se encaixam nessa definição a TV e o rádio — nas versões de recepção aberta ou por assinatura. As telecomunicações incluem, ainda, os meios de comunicação cuja mensagem é enviada de ponto a ponto, tais como telefonia e internet.

reprodução que sustentam instituições é condição para explicar como tendências internacionais comuns frequentemente têm consequências domésticas distintas.

Sendo assim, a criação da política regulatória, no Brasil, se configura como um estudo de caso porque não se encaixa no modelo liberal capturado (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a) e, assim, viola proposições teóricas. Nesse modelo, a criação de políticas regulatórias para a TV aberta é de interesse público, uma vez que trata-se de um meio que utiliza um recurso público natural e escasso¹⁵, o espectro eletromagnético, e que, na América do Sul, alcança toda a população local. Interesse público é compreendido, na presente pesquisa, como o conjunto de princípios que guiam a elaboração de políticas e pelos quais espera-se que os Estados democráticos atuem em favor dos cidadãos (CUILENBURG E MCQUAIL, 2003).

No próximo subcapítulo, apresentamos o problema de pesquisa, da presente tese, e os objetivos que estabelecemos para alcançá-lo.

Problema de pesquisa

Os subsistemas de comunicação, na América do Sul, possuem, em sua maioria, uma coalizão predominante, composta, principalmente, por empresas privadas de comunicação e integrantes do núcleo Executivo, em cada país. Os integrantes desse grupo utilizam seus recursos, de forma conjunta, com o objetivo de bloquear quaisquer tentativas de atualizar as políticas regulatórias para os meios, na região. Nas décadas de 2000 e 2010, diferentes governos de esquerda e centro-esquerda, eleitos, criaram políticas regulatórias para a TV aberta e a TV por assinatura. O governo do Brasil, por sua vez, somente criou uma política para a TV por assinatura.

¹⁵ Assim como a maioria dos recursos escassos, o espectro eletromagnético é sujeito a custos crescentes de escala, o que significa que o custo das unidades marginais aumenta à medida em que mais unidades são utilizadas. Dessa maneira, tecnologias que provêm mais canais de TV aberta têm um custo maior do que aquelas que provêm menos canais (POOL, 1983).

Considerando que, nos subsistemas de comunicação da América do Sul, a regulação da TV aberta é de interesse público, nos perguntamos:

a. Por que, no Brasil, a TV aberta não se constituiu em um problema na agenda governamental, no contexto das décadas de 2000 e 2010?

b. Como ocorreu a definição do problema, no Brasil, de modo a incluir somente a TV por assinatura como objeto da política pública? Como foi formulada essa política?

Nossas duas principais variáveis independentes são: o papel da coalizão conservadora no bloqueio da definição do problema como TV aberta; e o papel dos integrantes do núcleo Executivo na definição do problema como TV por assinatura.

Tiveram influência, também, como variáveis adicionais exógenas (BENNETT E CHECKEL, 2015): o papel da coalizão democratizadora¹⁶, na criação da trajetória institucional para a definição do problema como TV por assinatura, iniciado em 1983; e o papel das empresas privadas de telefonia estrangeiras, na pressão para a transformação das condições problemáticas em problema, em 2006.

O escopo do nosso caso inicia com o primeiro mandato do presidente Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, em 2003, e termina com a tramitação da política regulatória para a TV por assinatura, no Congresso Nacional, em 2007. O método utilizado é o *process tracing*, cujo objetivo é identificar a cadeia causal e os mecanismos causais existentes entre as variáveis e o resultado (BENNETT E CHECKEL, 2015). Do ponto de vista epistemológico, utilizamos a perspectiva do realismo causal.

Cabe ressaltar, ainda, que o problema de pesquisa se direciona ao caso do Brasil (LEVY, 2008), que não se encaixa no modelo liberal capturado (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a). O objetivo da pesquisa, assim, é criar novas hipóteses

¹⁶ Coalizão democratizadora é definida, na presente pesquisa, como o conjunto de integrantes de sindicatos e entidades de classe, das áreas de jornalismo, telefonia e radialismo, que se organizou, no início da década de 1980, em torno da compreensão de que as empresas privadas de comunicação e as oligarquias políticas possuem mecanismos que impedem a atualização das políticas regulatórias para a comunicação social. Esse ator coletivo é melhor descrito no capítulo 5, da presente tese.

para essa teoria explicativa. Essas hipóteses precisam ser posteriormente refinadas e testadas, especificamente, para os demais casos, na América do Sul.

Finalmente, definimos os seguintes objetivos, para responder ao problema de pesquisa:

Objetivo geral:

Compreender a influência do tipo de governança no processo de formação de agenda, no caso do subsistema de comunicação social do Brasil.

Objetivos específicos:

Entender como os atores da coalizão conservadora bloquearam a definição do problema, no processo de formação de agenda, no caso do Brasil.

Entender como os atores do núcleo Executivo defenderam ideias e promoveram mudanças, no processo de formação de agenda, no caso do Brasil.

Entender os mecanismos causais presentes no processo de formação de agenda, no caso do Brasil.

No próximo subcapítulo, explicaremos a estrutura dos capítulos da tese, com os respectivos objetivos de cada um.

Organização geral da tese

A presente tese está dividida em sete capítulos, sendo dois teóricos, um metodológico e quatro de análise do campo. O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico acerca do subsistema de políticas públicas, ou seja, uma área setorial de política onde ocorre o processo de formação de agenda. Nessa seção,

definimos a relação entre os atores, grupos e redes, no campo, com base no referencial do pluralismo reformado (RICHARDSON, 1993; SMITH, 1994) e nas redes de políticas, com interdependência de recursos (RHODES, 1997; 2007). Apresentamos, ainda, nossa unidade de análise, o subsistema (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER E WEIBLE, 2006); a formação de coalizões (MILLER E DEMIR, 2007; SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993) e seus recursos (KINGDON; 2003; DENTE, 2014); o núcleo Executivo (RHODES, 2007) e seus recursos específicos; as crenças libertária (SIEBERT, PETERSON E SCHRAMM, 1972) e pluralista (LLORENS, 2013), dos meios; e os pressupostos teóricos do conceito de clientelismo (EISENSTADT E RONIGER, 1984). O objetivo desse capítulo, assim, é caracterizar a natureza da relação entre os atores, em um campo institucionalizado, a fim de explicar a estabilidade, naquele domínio.

O segundo capítulo concentra-se especificamente no processo de formação de agenda (*agenda setting*), em um subsistema de políticas públicas. Nesta seção, utilizamos o referencial teórico do institucionalismo histórico (THELEN, 1999; BAUMGARTNER E JONES, 2002; PIERSON, 2000) e do modelo de fluxos múltiplos (KINGDON, 2003) para explicar um processo caracterizado por mudanças incrementais. A formação de agenda é, assim, descrita por meio de sequências reativas (MAHONEY, 2000) compostas por mecanismos relacionais e cognitivos (TILLY E GOODIN, 2006). Neste capítulo, explicamos, ainda, o papel que cada integrante ou grupo do subsistema assume (LASSWELL, 1958; DENTE, 2014) na definição do problema e especificação de alternativas (KINGDON, 2003); e na promoção de mudanças (CAPPELA E LEITE, 2013). A função considera, ainda, a relação entre os atores e os seus recursos (RHODES, 1997). A segunda parte do capítulo analisa a agenda em uma arena específica, a saber, a regulatória (LOWI, 1964) com benefícios concentrados (WILSON, 1995). O objetivo é compreender a formação de acordos, entre os grupos, nesse âmbito de negociação. Para tanto, consideramos os interesses (STONE, 1997) e crenças (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993) dos atores, no estabelecimento de pactos consensuais, criativos ou disputados (LOWI, 1972). Finalmente, o capítulo apresenta, ainda, um conjunto de conceitos para caracterizar a regulação da comunicação social, em específico.

O capítulo três, por sua vez, introduz a metodologia de pesquisa. Nessa seção, recapitulamos o problema de pesquisa e justificamos, detalhadamente, cada variável independente. O objetivo é expor a utilização do referencial teórico e os mecanismos causais para explicar os resultados da política pública. O capítulo detalha, ainda, a influência das hipóteses principais e exógenas (BENNETT E CHECKEL, 2015), em cada período do processo de formação de agenda. Com base nesse desenho de pesquisa, definimos os temas de pesquisa e as categorias utilizadas, para cada tema. O método de análise é o *process tracing* (BENNETT E CHECKEL, 2015) e a técnica de coleta de dados, entrevista semiestruturada (POUPART, 2008). Finalmente, explicamos, ainda, no capítulo, as fontes, período e local das entrevistas, com as respectivas justificativas.

Seguindo adiante, o capítulo quatro se dispõe a explicar os subsistemas de comunicação social, na América do Sul. Inicialmente, definimos como os diferentes regimes políticos locais influenciaram a consolidação do mercado de comunicação, na região; e como a criação de programas e políticas internacionais — especialmente nos Estados Unidos e Europa — afetou as indústrias domésticas de comunicação (ARROYO, BECERRA E CASTILLEJO, 2012; FOX E WAISBORD, 2002). No capítulo, caracterizamos, ainda, os subsistemas de comunicação e as principais coalizões presentes — entre as quais, a conservadora —, com seus respectivos recursos e ideias. O capítulo apresenta, também, as diferenças conceituais entre TV aberta e TV por assinatura, na região, bem como a compreensão de interesse público, na regulação dos meios. Finalmente, o capítulo descreve, de forma breve, a relação entre os governos de esquerda eleitos e os meios, em cada país; e as características das políticas regulatórias criadas.

Os capítulos cinco a sete, por sua vez, exploram especificamente nosso objeto de pesquisa. O capítulo cinco concentra-se na descrição do campo de comunicação social, no Brasil. Ora, os atores relevantes, para a presente pesquisa, são todos que tiveram influência no processo de formação de agenda. Sendo assim, descrevemos, nesse capítulo, os integrantes da coalizão conservadora; coalizão democratizadora; coalizão do audiovisual; as empresas privadas de telefonia estrangeiras¹⁷; e os

¹⁷ Essas companhias não compõem uma coalizão porque, durante a negociação da política regulatória, agiam isoladamente e não utilizaram seus recursos de maneira conjunta e coordenada para alcançar seus objetivos.

integrantes do núcleo Executivo, no primeira e segunda gestões do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Para tanto, descreveremos a questão comum (MILLER E DEMIR, 2007) que une as coalizões, seus interesses, recursos e ideias. As empresas de telefonia são descritas em relação aos interesses e recursos, enquanto os atores do núcleo Executivo, perfil e recursos.

O capítulo seis, por sua vez, inicia a descrição do processo de formação de agenda. Esta seção divide-se, de forma cronológica, em quatro períodos, a saber: construção da ideia de TV a cabo¹⁸ como problema (STONE, 1989), em 1983; criação da política regulatória da TV a cabo, em 1995, e mudanças incrementais, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), até 2002; início do governo do presidente Lula da Silva, em 2003, e abertura de janela de oportunidade; e, finalmente, tentativa de criar a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), de 2003 a 2006. Sendo assim, o capítulo explica a criação da trajetória institucional de definição do problema, desde 1983, e o processo de especificação da alternativas para a criação de uma política regulatória de distribuição de conteúdo audiovisual, na TV aberta, iniciado em 2001. Alguns integrantes do núcleo Executivo, por sua vez, assumem a função (DENTE, 2014) de empreendedores de políticas públicas na difusão de ideias.

Por último, o capítulo sete concentra-se na etapa final do processo de formação de agenda, a saber, o início da tramitação do projeto de lei, na Câmara dos Deputados, em 2007. Em outubro de 2006, o presidente Lula da Silva havia sido reeleito, provocando uma mudança macropolítica e a abertura de uma janela de oportunidade para o problema da TV por assinatura. Um deputado federal, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu, então, o papel de empreendedor de políticas públicas, na promoção de mudanças. Sendo assim, explicamos, no referido capítulo, os interesses de cada grupo, com a criação da política regulatória; a negociação dos benefícios concentrados (WILSON, 1995), entre os atores com mais recursos; e, finalmente, o estabelecimento de alianças acerca dos demais temas em disputa.

¹⁸ Trata-se da tecnologia de distribuição de conteúdo por meio de cabos coaxiais. A TV a cabo foi implementada, no Brasil, inicialmente, para a TV aberta e, posteriormente, se massificou, com a TV por assinatura.

1. REDES DE POLÍTICAS EM UM SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo apresenta o referencial teórico acerca dos atores, redes e grupos, dentro de um subsistema de políticas públicas. O objetivo principal, assim, é explicar a natureza da relação entre eles, os interesses, recursos e ideias, bem como a maneira com a qual se organizam, em um campo institucionalizado. Ainda nesse âmbito, definiremos as crenças específicas dos atores, em um subsistema de comunicação social; e o conceito de clientelismo, utilizado, na literatura de ciência política, para descrever um tipo específico de relação entre indivíduos.

O segundo objetivo do capítulo é mapear as posições dos atores, dentro do subsistema. Sendo assim, eles podem agir individualmente, em grupos temporários ou estáveis. Podem, também, integrar o âmbito do mercado, sociedade civil ou Estado. Os dois objetivos, aqui apresentados, são importantes para compreender o papel dos atores, no processo de formação de agenda.

O capítulo, assim, se dividirá nas seguintes seções. Primeiramente, apresentaremos o referencial teórico do pluralismo e redes de políticas para descrever a relação entre os atores, no campo. Na seção seguinte, partiremos efetivamente para a nossa unidade de análise, qual seja, um subsistema de políticas públicas. As seções seguintes dedicam-se a analisar diferentes aspectos do subsistema, a saber: a criação e manutenção de coalizões de defesa; os recursos específicos dos atores, em cargos no núcleo Executivo; as principais crenças presentes em um subsistema de comunicação social; e, por fim, os atributos do tipo de relação caracterizada como clientelismo.

1.1. Pluralismo reformado e redes de políticas: relação entre os atores

O *locus* onde ocorre o processo de formação de agenda, no nosso objeto de pesquisa, é uma área setorial de políticas públicas, para a comunicação social. Sendo assim, o presente subcapítulo dedica-se a compreender a natureza dos arranjos entre os atores, naquele escopo. A primeira característica é que trata-se de um conjunto de

interações extraformais, ou seja, fora dos processos formais do governo, que ocorre no interstício entre entidades governamentais, grupos de interesse, entidades de classe e outras instituições e indivíduos. Os atores se relacionam em função de algum tema de política pública que seja importante para eles (MILLER E DEMIR, 2007). Os indivíduos e entidades possuem, ainda, relações rotineiras com o governo, que podem constituir, ao longo do tempo, arranjos formais ou informais (SMITH, 1994; RICHARDSON, 1993).

A relação entre os atores que integram essa comunidade de política, por sua vez, é qualificada, na presente pesquisa, pela dependência mútua do poder e pela relação em rede — que difere daquela hierarquizada ou vertical (RHODES, 1997). Isso significa dizer que os indivíduos e as entidades dependem dos recursos, um do outro, e, com isso, criam e mantêm relações de interdependência. Esses recursos variam enormemente — sendo eles políticos, econômicos, legais e cognitivos, entre outros — e são utilizados na tentativa de ampliar a influência sobre os resultados das políticas públicas. Nenhum indivíduo, empresa ou grupo detém, assim, todos os recursos, na comunidade. E cada um deles depende do outro para tentar alcançar seus objetivos.

Outro aspecto relevante, para a presente pesquisa, é que alguns grupos desenvolvem a capacidade de exercer maior influência, ao longo do tempo. Essas coalizões, que veremos mais a fundo ainda neste capítulo, conhecem as regras do campo e empregam estratégias para orientar o processo de troca de recursos. Os referidos grupos possuem, com isso, maior domínio sobre uma determinada área política e são sustentados, por outro lado, por um arranjo institucional que reforça essa mesma prevalência. As coalizões que conseguem dominar uma área política conservam, então, alguma discricção ou arbítrio, naquele escopo (RHODES, 1997).

Os recursos são, para Rhodes (1997) e para muitos autores pluralistas, a principal fonte de influência de um grupo, em um domínio de políticas públicas. Porém, como alguns críticos postulam, não são a única. São fontes de influência, também, a forma de organização do governo; e a capacidade de os grupos utilizarem suas ideias ou ideologia no desenho institucional das políticas públicas (SMITH, 1994). Em primeiro lugar, portanto, é preciso considerar as relações formais e informais que ligam as entidades governamentais e os burocratas aos atores de mercado e da

sociedade civil. Já as ideias, por sua vez, são entendidas, aqui, como meios de troca e modos de influência pelos quais os atores constantemente tentam criar critérios de classificação, fronteiras de categorias e definição de regras pelos quais as pessoas devem agir (STONE, 1997). As ideias, assim, são ferramentas de influência importantes porque comunicam, de forma simplificada, problemas públicos e justificam enfoques distintos, para esses mesmos problemas (BAUMGARTNER E JONES, 1992).

A interdependência de recursos e a relação entre os atores, em um *locus* de políticas públicas, são, ainda, institucionalizados, em um subsistema. Isso significa que diferentes escopos de políticas, em países também distintos, possuem estruturas próprias e um conjunto de regras que determina o funcionamento interno das estruturas governamentais. Esses arranjos, por sua vez, são o reflexo de batalhas anteriores, entre os grupos, pelo domínio do subsistema (RICHARDSON, 1993). Ora, nenhuma entidade ou grupo tem interesse no conflito permanente e na competição contínua — e sim em um cenário na qual cada grupo se detenha em uma área específica, na qual a sua influência é incontestável (BAUMGARTNER E JONES, 1992). Sendo assim, um subsistema estável é resultado de acordos pacificados de batalhas antigas. E esses arranjos são muito difíceis de mudar, sem outras batalhas.

Um ponto que cabe ressaltar, em relação ao referido cenário, é que nem sempre a pacificação é consensual. Alguns autores pluralistas postulam que a ausência de conflito direto entre os grupos, em um subsistema, é um dos indícios de consenso entre eles, em torno de uma determinada questão. O que ocorre é que, muitas vezes, a falta de atividade de natureza hostil pode significar que os grupos contrários ao suposto acordo foram excluídos da arena, ou não foram consultados (SMITH, 1994).

O cenário no qual há domínio de uma coalizão caracteriza, portanto, uma captura de políticas públicas? Não necessariamente. Captura é entendida, na presente pesquisa, como casos nos quais uma indústria consegue criar mecanismos de controle das decisões feitas a respeito da própria indústria, pelos governantes. A captura das decisões sobre bens públicos é, geralmente, dotada de três características principais: é feita por entidades ou empresas privadas, em uma indústria essencial; há estabilidade no ganho do benefício; e são aplicadas medidas públicas que protegem os benefícios

conquistados contra desafios atuais ou futuros (MITNICK, 2011)¹⁹. O que ocorre é que a compreensão de captura está alinhada com a teoria elitista da ciência política. Esse enfoque prevê uma hierarquia entre os grupos, enquanto a perspectiva pluralista, por sua vez, parte da premissa de que existem múltiplos grupos de interesse, que ocupam posição central na tomada de decisões (SMITH, 1994). O processo de domínio de um grupo é entendido, assim, na presente pesquisa, como dinâmico²⁰ e relacional.

Até agora, abordamos o papel dos grupos de interesse, em uma área setorial de políticas públicas. Uma das críticas ao enfoque pluralista é que, justo por basear-se na centralidade dos grupos, o referencial ignora o papel do Estado ou considera esse ator, neutro. Na presente pesquisa, no entanto, Estado é tratado como ator social. Evans Rueschmeyer e Scocpol (1985) sustentam que Estados são organizações que podem formular e perseguir objetivos outros que não o simples reflexo das demandas de grupos sociais, classes ou da sociedade. Utilizaremos, assim, o enfoque setorial desse agente, com base nas organizações que o constituem. Estado é, aqui, entendido como o conjunto de organizações pelas quais coletividades oficiais realizam distintos objetivos, com maior ou menor efetividade, de acordo com os recursos estatais disponíveis, em relação ao cenário social (EVANS, RUESCHMEYER E SCOCPOL, 1985).

E como esse ator se constitui, em relação aos demais? Para definirmos a operacionalização do conceito, nos remetemos, novamente, a Rhodes (2007), com respeito à denominação de núcleo Executivo. O ator entende que os integrantes do poder Executivo, de um dado país, não devem ser definidos como presidente da República ou primeiro ministro, ministros setoriais, burocratas, mas sim em termos funcionais: não se perguntar qual é o cargo mais importante, e sim qual é a função de cada ator. Ou seja, novamente: não se trata de uma perspectiva hierarquizada, e sim, em rede. Esse enfoque assume que o poder recai sobre funções específicas e as pessoas que ocupam essas funções. O referido poder, no entanto, é circunstancial.

¹⁹ Captura prevê o uso de estruturas e processos institucionais que aumentam os benefícios de uma determinada opção, bem como incrementam os custos de mudar de trajetória.

²⁰ No capítulo 2, aprofundaremos o debate teórico sobre estabilidade e mudança, em processos decisórios.

Por fim, cabe mencionar, ainda, o papel dos atores do núcleo Executivo, no processo de formação de agenda. Para tanto, Kingdon (2003) postula que os integrantes de uma entidade administrativa próximos do chefe de Estado²¹ possuem, sempre, um papel proeminente na formação de agenda. São eles o presidente da República, propriamente; a equipe do gabinete da Presidência da República²²; e a equipe nomeada para departamentos ou escritórios responsáveis pelo presidente. Abordaremos, aqui, brevemente, o papel do presidente, no processo — dado que esse ator teve papel relevante, na definição da agenda, no caso pesquisado.

O presidente da República tem a capacidade, como nenhum outro ator do sistema político, de definir a agenda em um referido domínio de políticas públicas. Isso não significa, no entanto, que ele possa controlar totalmente a agenda, uma vez que muitos eventos além do seu controle podem influenciar o processo, de maneira adversa (KINGDON, 2003). Cabe destacar, também, que, ainda que possa dominar ou mesmo determinar a agenda, o presidente não tem capacidade de definir as alternativas que estão sendo consideradas pelos demais participantes. O poder relativo do presidente deriva de alguns recursos próprios da sua posição, quais sejam: institucional, pelo qual ele pode vetar projetos²³; organizacional, uma vez que o poder Executivo é, geralmente, mais unitário que o Legislativo; e o comando da atenção pública. Além disso, o presidente da República também pode influenciar decisões tomadas no Congresso Nacional, por meio dos partidos políticos (KINGDON, 2003).

No próximo subcapítulo, definiremos melhor as características de um domínio de políticas públicas, por meio do conceito de subsistema.

1.2. Subsistema de políticas públicas: unidade de análise

²¹ O modelo proposto por Kingdon (2003) se aplica ao caso dos Estados Unidos, uma república presidencialista com sistema de governo federativo. Na América do Sul, os governos são majoritariamente presidencialismo de coalizão estruturados pelo presidente da República (BONVECCHI E SCARTASCINI, 2014).

²² Em inglês. *Executive office*.

²³ No Brasil, existe ainda a possibilidade de criar medidas provisórias, quando o presidente da República cria políticas regulatórias com forma de lei imediata. O Poder Legislativo discute e aprova a medida provisória posteriormente.

A presente subseção detém-se à nossa unidade de análise, a saber, um subsistema de políticas públicas — bem como as causas de estabilidade e mudança, no mesmo. O conceito de subsistema pode ser definido como um amplo número de atores, lidando com uma questão específica de políticas públicas. O processo de formação de agenda ocorre majoritariamente dentro desses domínios, que, por sua vez, operam mais ou menos independentes um do outro, em um modo de processo paralelo (ADAM E KRIESI, 2006). Em um exemplo: o subsistema que pesquisamos, na presente tese, é o de comunicação social, no âmbito de cada país, na América do Sul.

O modelo de coalizões de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993) vai além, na definição. Para essa teoria de médio alcance (MERTON, ANO), subsistema é uma comunidade semi autônoma de indivíduos que compartilha a mesma perícia ou habilidade (*expertise*), em um domínio político, e que busca influenciar o processo decisório, naquele espaço, por um período estendido de tempo (SABATIER E WEIBLE, 2006). O conceito, portanto, pode ser definido enquanto um escopo geográfico ou em torno de um tópico substantivo, com centenas de participantes de todos os níveis do governo, múltiplos grupos de interesse, imprensa e instituições de pesquisa.

Uma característica fundamental do conceito de subsistema, para o modelo de coalizões de defesa, é a estabilidade desse domínio de políticas públicas e o papel central das ideias, na referida ausência de mudanças. O raciocínio é o seguinte: o processo de tomada de decisões é complexo, do ponto de vista substantivo e legal (SABATIER E WEIBLE, 2006), bem como limitado por constrangimentos temporais e pelo conhecimento incompleto dos problemas (HAYES, ANO). Sendo assim, os integrantes de um subsistema devem se especializar, com o objetivo de tentar influenciar o curso dos processos. Esses atores individuais possuem crenças fortes — anteriores e subjacentes ao subsistema — e estão motivados a traduzir as referidas ideias e enquadramentos teóricos em políticas ou programas concretos.

E como isso ocorre? No modelo de coalizões de defesa, as ideias possuem dois níveis ontológicos principais, a saber: crenças profundas e crenças profundas nas políticas (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). As primeiras são suposições normativas muito genéricas acerca da natureza humana, largamente constituídas na primeira

socialização e de difícil mudança — tal como a prioridade sobre os valores de liberdade ou igualdade. Já as crenças profundas nas políticas são relativas a um dado subsistema e se referem também a ideias enraizadas nos atores e difíceis de mudar, todavia mais específicas — em um exemplo, a prioridade sobre diferentes valores políticos. A premissa geral é que os participantes estão muito bem informados a respeito do seu subsistema e, com isso, estão dispostos a investir esforços para transformar algumas crenças profundas em crenças profundas na política (SABATIER E WEIBLE, 2006).

O que ocorre é que os problemas públicos são também, eles próprios, objeto de classificação e disputa²⁴, entre os grupos. Isso ocorre porque, em função das crenças profundas nas políticas, atores de coalizões diferentes tendem a perceber uma mesma informação de formas muito distintas. E, aqui, é importante fazer uma distinção entre condição e problema (KINGDON, 2003). Condições existem no dia a dia, tais como clima ruim, doenças incuráveis ou pobreza. As condições são definidas por meio de indicadores ou de avaliações da operação de programas em curso (KINGDON, 2003). Já os problemas, propriamente, são definições criadas por indivíduos ou associações, com base nas interpretações do referido cenário. Os problemas possuem a forma de asserções causais e baseiam-se em um conjunto de prioridades, acerca de valores ou crenças profundas na política (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993).

Baumgartner e Jones (1992) alegam que a definição de problemas, em um subsistema, precisa ser feita de uma forma clara e simples, por meio de símbolos. A imagem de uma política ou programa, portanto, é uma combinação entre informações empíricas e apelos emotivos (TRUE, BAUMGARTNER E JONES, 2006). Quando os grupos discordam na maneira de descrever ou entender uma política, proponentes focam em uma configuração de imagens, enquanto os oponentes, em outra. Em um exemplo: marchas políticas podem ser vistas como eventos recreativos ou protestos. Cada uma dessas visões constrói um debate político diferente e invoca uma certa gama de regras para resolver o conflito (STONE, 1997). Uma imagem forte do problema, por sua vez,

²⁴ Richardson (1993) entende que, para cada questão ou problema de políticas públicas, existe uma ampla gama de atores que tem interesse direto — no sentido que têm a ganhar ou perder significativamente, com a decisão. Os grupos de pressão beneficiados pelas políticas vigentes não têm interesse que elas sejam reabertas para discussão. Assim, despendem consideráveis recursos tentando influenciar a respeito daquilo que a política não é.

atrai novos participantes e abre espaços institucionais para a atuação do grupo. Sendo assim, os modelos de coalizões de defesa e do equilíbrio pontuado (BAMGARTNER E JONES, 1992) entendem que a criação e a manutenção do domínio de um grupo estão intimamente ligados a uma imagem da política que apoie a referida estabilidade.

Contam, ainda, para a ascendência de uma entidade ou associação, seus recursos (RHODES, 1997) e a organização, em relação ao governo (SMITH, 1994). Em primeiro lugar, os indivíduos são dependentes dos recursos, um do outro, e, com isso, criam relações de troca. A concentração do poder, portanto, é relacional e não do tipo soma zero — na qual o ganho de um membro significa necessariamente a perda de outro. Isso não significa, porém, que a distribuição de recursos não possa ser desigual.

Existe mais de uma categoria que define das redes de políticas — de acordo com o número de membros, a integração entre eles, a distribuição de recursos e de poder (MARSH E RHODES, 1992)²⁵. No subsistema em pesquisa, a rede se caracteriza por ser majoritariamente estável; com grau de dependência entre os grupos e os departamentos governamentais; e cujo acesso é fechado. Alguns indivíduos, integrantes de grupos dominantes, têm relações rotineiras com o governo, com arranjos informais. A explicação para esse vínculo, no pluralismo corporativo, é que o governo não tem interesse na entrada contínua de novos grupos no processo de tomada de decisões — uma vez que isso aumenta o conflito, resulta em mais demandas e a produção política se torna mais difícil. A preferência, então, é pela criação de uma relação regular com um grupo, na qual apenas certas demandas são feitas e os integrantes podem auxiliar na criação de políticas (SMITH, 1994).

O arranjo das relações, em um subsistema, portanto, tende a ser equilibrado²⁶. O que provoca, então, mudanças? Tanto o modelo de coalizões de defesa quanto o do equilíbrio pontuado entendem que mudanças macropolíticas e, portanto, externas ao

²⁵ Rhodes (1997) define dois tipos principais de grupos: comunidades de políticas e redes de políticas, respectivamente, *policy communities* e *issue networks*, em inglês. Os dois tipos se distinguem pelo número de participantes, tipos de interesse, grau de integração, entre outros. Não aderimos a nenhum dos conceitos, mas utilizamos as categorias de análise sugeridas pelo autor.

²⁶ True, Baumgartner e Jones (2006) afirmam que o processo político, em um subsistema, tende a ser equilibrado — com o domínio de um grupo, incrementalismo, uma imagem amplamente aceita da política e *feedback* negativo. Já a macropolítica caracteriza-se pela pontuação, com mudanças em larga escala, imagens conflitantes e *feedback* positivo.

subsistema, são condições necessárias para alterações na configuração do campo. Essas mudanças podem ser no cenário socioeconômico, em grupos que integram vários subsistemas ou, ainda, em outros domínios de políticas públicas (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). As alterações macropolíticas derivam também de mudanças políticas em larga escala, tais como eleições (TRUE, BAUMGARTNER E JONES, 2006). Esses choques externos afetam os recursos e as limitações dos grupos, no subsistema, o que, por sua vez, influencia o processo decisório (SABATIER E WEIBLE, 2006).

As referidas modificações são definidas, aqui, como períodos de junções críticas, ou seja: mudanças significativas, que geralmente ocorrem de formas distintas, em cada contexto, e que provocam diferentes legados (COLLIER E COLLIER, 2002). A explicação acerca dos períodos de junção crítica precisa, portanto, incluir três componentes: as condições antecedentes nas quais as junções ocorrem; a crise que desencadeia a junção; e os componentes do legado, a saber, os mecanismos de produção e de reprodução da referida herança (COLLIER E COLLIER, 2002). Isso significa que uma mesma mudança macropolítica, tal como eleições presidenciais, precisa levar em consideração o contexto na qual ela ocorre. A natureza e os mecanismos de ruptura são distintos, bem como a natureza e os mecanismos de produção e reprodução do legado subsequente à ruptura crítica.

No próximo subcapítulo, abordaremos mais detalhadamente as partes integrantes de um subsistema, a saber: os grupos, seus recursos e interesses.

1.2.1. Coalizões de defesa: características e recursos

Os integrantes de uma rede de política, dentro de um subsistema, podem se organizar em relações estáveis e duradouras, ou não. Para serem definidos como grupo, os participantes devem ter uma questão central comum (MILLER E DEMIR, 2007) e mecanismos que assegurem que ajam primordialmente em função dos objetivos e interesses do grupo — e não dos seus, individualmente (DENTE, 2014). Os

grupos com essas características serão classificados, na presente pesquisa, como coalizões de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). Coalizões são, assim, uma composição de indivíduos de organizações privadas e estatais, bem como entidades de classe, que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que, com frequência, agem de forma combinada (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). O nível de coordenação dos integrantes pode variar de forte — criação e implementação de estratégia ou plano de ação comum — a fraco — monitoramento da atividade dos aliados e resposta com estratégias complementares (SABATIER E WEIBLE, 2006).

Tendo em vista essa definição, cabe abordar, aqui, o âmbito prevalente de atuação dos grupos, quais sejam, mercado ou sociedade civil. Não se trata de distinguir, de forma normativa, cada coalizão, e sim de definir os imperativos de ação, de cada grupo. Coalizões cujos integrantes são majoritariamente de mercado são guiadas pelo controle a administração da produção econômica. Esses grupos podem, eventualmente, discutir os impactos social e ambiental das suas decisões, porém não conseguem evitar os imperativos do lucro e da produtividade. Já coalizões com atores primordialmente da sociedade civil buscam exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos (COHEN, 2003).

Outra consequência dessa distinção é que as coalizões de mercado têm objetivos em relação aos resultados esperados de uma política pública. O conceito de objetivo tem origem em modelos influenciados pelo novo gerencialismo público (*New Public Management*, NPM), que introduziram novos formatos de políticas públicas, concentrados na busca por eficiência. Nessa configuração, uma política pública é entendida como uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados — sendo o principal deles, a eficiência, aliada à importância da credibilidade e à delegação das políticas para instituições com "independência" (SOUZA, 2006). Com base nessa perspectiva, as coalizões marcadamente de mercado especulam e fazem projeções acerca dos possíveis resultados (*outcomes*) das políticas e tentam, ativamente, influenciá-los (STONE, 1997). Trata-se, portanto, de grupos que têm interesse em relação aos resultados e que são guiados pelos imperativos do lucro e produtividade.

Isso não significa, no entanto, que as coalizões de mercado sejam as únicas com interesses em relação aos resultados. Ao contrário: Stone (1997) postula que os interesses podem ser identificados pelos efeitos da formulação do problema. Por exemplo: quais atores são afetados? De que maneira? Estão conscientes ou não da questão? A resposta a todas essas questões, segundo Stone (1997), denota um conjunto de interesses envolvidos na formulação do problema. Sendo assim, os interesses seriam o lado ativo dos efeitos, o resultado de atores tentando experimentar ou imaginar dada consequência, a fim de obter influência sobre ela (STONE, 1997).

Feita essa distinção, cabe retomar, agora, dois pontos que as coalizões têm em comum: ideias e recursos. O sistema de crenças é entendido como a direção na qual uma coalizão tenta influenciar programas governamentais, enquanto os recursos determinam a habilidade com a qual o fazem (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993).

Como, então, o sistema de crenças direciona a conduta de uma coalizão? A maioria dos integrantes de uma coalizão tem um sistema de crenças relativamente complexo e internamente consistente (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). Isso não significa que todos os indivíduos tenham rigorosamente o mesmo conjunto de valores acerca do subsistema e da sociedade, em geral; porém, existe um consenso substancial nos tópicos referentes às crenças profundas nas políticas. Com base nesse consenso, os participantes tentam traduzir suas ideias, relativas ao subsistema, em programas de governo. E, uma vez que determinado enquadramento é aceito, no campo, as coalizões criam mecanismos de defesa e forças institucionais de resistência a mudanças — mesmo frente a evidências empíricas contrárias à argumentação ou a inconsistências internas, na definição do problema (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993).

Outra propriedade comum do sistema de valores é que a leitura de uma mesma informação, de formas muito distintas, pode levar, também, a comportamentos de desconfiança e receio, entre os grupos. Os autores denominam o fenômeno de *devil's shift*, ou seja, a tendência de integrantes de uma coalizão verem seus oponentes como menos confiáveis, mais difíceis de lidar e detentores de mais poder do que realmente têm. Esse comportamento, por outro lado, aumenta a densidade dos vínculos, em um grupo, enquanto intensifica o conflito entre coalizões (SABATIER E WEIBLE, 2006).

Para finalizar, discutiremos, agora, os recursos das coalizões, ou seja, as ferramentas utilizadas para tentar influenciar um processo. A primeira observação é que os recursos variam enormemente em relação à sua natureza e à capacidade de ingerência sobre o curso de uma política. A literatura de políticas públicas aponta uma infinidade de ferramentas (KINGDON; 2003; DENTE, 2014; SABATIER E WEIBLE, 2006). Vamos, por isso, nos ater aos recursos mais recorrentes, nesta subseção.

Duas categorias relevantes são os recursos políticos e os econômicos. Os recursos políticos incluem autoridade legal formal para tomar decisões, lideranças habilidosas, acesso aos meios de comunicação e mobilização de tropas. Entre as autoridades legais, encontram-se gestores de agências, parlamentares e alguns juízes. Essas autoridades podem integrar coalizões ou formar alianças estáveis com os grupos. Sabatier e Weible (2006) assertam que uma das principais características da coalizão dominante, em um subsistema, é ter a maior quantidade de membros nessa posição. Os indivíduos com perfil de liderança, por sua vez, podem criar uma imagem atrativa de um grupo, usar os recursos de forma habilidosa e atrair novos recursos (SABATIER E WEIBLE, 2006). A liderança também pode caracterizar-se por carisma, reconhecimento público da capacidade intelectual ou tradição (DENTE, 2014).

Ainda na categoria de recursos políticos, listamos os meios de comunicação. Existem dois modelos teóricos que abordam a relação entre os meios e a formação de agenda: agendamento (*agenda setting*) e enquadramento (*issue framing*) (SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013). O agendamento aborda o papel das empresas de comunicação na proeminência ou destaque de uma questão pública. E os modelos de formação de agenda (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER E JONES, 1993) destacam que a atenção a uma questão é um fator crítico para iniciar mudanças políticas. A cobertura dos meios de comunicação pode, ainda, afetar os atores individualmente — tais como políticos eleitos — ou concentrar-se em um único tema, por um período intensivo, de cobertura sensacionalista (KINGDON, 2003; SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013). O enquadramento dos meios de comunicação, por sua vez, refere-se à exposição de alguma informação, para o audiência, com a intenção de formatar o seu entendimento do tema. O enquadramento pode ser feito por meio de

criação de uma linha do tempo, com séries de eventos, ou para instruir a audiência. Com frequência, a discussão também é acompanhada de valores e emoções.

Finalmente, a mobilização de tropas é outro recurso político utilizado pelas coalizões. Por meio desse tipo de engajamento, os grupos podem pressionar gestores e parlamentares ou criar campanhas de financiamento coletivo, por exemplo. As coalizões com poucos recursos financeiros costumam utilizar essa ferramenta — uma vez que gera poucos gastos (SABATIER E WEIBLE, 2006).

Já os recursos econômicos ou financeiros, por sua vez, consistem na habilidade de mobilizar dinheiro ou qualquer outra forma de riqueza (DENTE, 2014). Essa ferramenta é útil para comprar outros recursos — tais como contratar assessoria legislativa ou pesquisas, e criar campanhas publicitárias em meios de comunicação.

Outra categoria de recursos possíveis de serem utilizados é a cognitiva — composta por informações ou dados, e pelo conhecimento estratégico. As informações ajudam a quantificar custos de uma determinada política e a mensurar o nível de aceitação de um programa (DENTE, 2014). Os dados também podem ser usados contra oponentes, em uma batalha política. Nesses casos, eles ajudam a solidificar a integração entre os membros de uma coalizão ou a argumentar contra a política proposta por outro grupo (SABATIER E WEIBLE, 2006). Finalmente, o conhecimento estratégico deriva da habilidade que os indivíduos ou grupos têm de compreender as possíveis maneiras de conseguir criar ou modificar uma política (DENTE, 2014). O conhecimento estratégico é, assim, a capacidade de identificar os participantes de um grupo e suas características, e a compreensão geral da dinâmica de um processo.

Finalmente, e antes de encerrarmos o subcapítulo, gostaríamos de fazer uma ponderação, a respeito dos recursos. O processo de formação de agenda é fragmentado e com informações incompletas. Assim, uma única pessoa ou grupo não conseguem definir um problema público, isoladamente. É necessário que cada integrante ou conjunto de membros, em diferentes posições, traga ferramentas, também distintas — dinheiro, mobilização de tropas, informação (KINGDON, 2003). Trata-se, justamente, de uma das premissas do modelo de governança (RHODES, 1997)

utilizado na presente pesquisa, qual seja: de que qualquer entidade ou organização depende dos recursos das demais e que, para atingir seus objetivos, as entidades devem trocar recursos, umas com as outras (RHODES, 1997).

No próximo subcapítulo, explicaremos uma categoria específica de integrantes do subsistema, a saber: os membros do núcleo Executivo.

1.2.2. Atores do núcleo Executivo: recursos específicos

Cada pessoa ou conjunto de pessoas, em uma coalizão ou subsistema, possui recursos próprios — e que independem da posição na qual estejam ou da função que assumam²⁷. Ocorre que, com o tempo, as pessoas podem ocupar, também, posições distintas, seja na administração pública ou na direção de uma entidade ou empresa. Essas posições, muitas vezes, propiciam recursos privilegiados, para esses indivíduos. Na presente subseção, abordaremos uma categoria específica de posição institucional, a saber, a dos integrantes do núcleo Executivo (*core Executive*) (RHODES, 2007).

O enfoque das redes de políticas assume que o poder, no núcleo Executivo, se deposita em posições específicas, e nas pessoas que ocupam aquelas posições. O poder é, ainda, contingente e relacional, ou seja, depende do poder relativo dos demais atores, no subsistema (RHODES, 2007). A perspectiva de dependência do poder, assim, se concentra na distribuição de recursos como dinheiro e autoridade no núcleo Executivo, e os padrões de dependência, entre vários atores. Em resumo:

"O núcleo Executivo é segmentado em jogos sobrepostos na qual todos os atores têm alguns recursos com os quais jogar e nenhum ator é proeminente em todos os jogos. Assim, o termo núcleo Executivo direciona nossa atenção para duas perguntas: 'Quem faz o que?' e 'Com quais recursos?'"(RHODES, 2007, p. 1247)

²⁷ Consideramos, na presente pesquisa, posição como o lugar na qual o ator se encontra e função a tarefa que ele assume, no ciclo de políticas públicas. Para o modelo proposto por Rhodes (2007), não importa a posição que ocupam, e sim a função. Os papéis ou funções estão melhor descritos no capítulo 2 da presente tese, referente ao processo de formação de agenda.

Cabe especificar, aqui, as características do modelo de governo presente nos países da América do Sul. Os mandatos são, em sua maioria, presidencialismo de coalizão estruturados pelo presidente da República — com o objetivo de maximizar as chances de manutenção das coalizões, no Legislativo. Estudos também apontam que os gabinetes dos presidentes possuem geralmente recursos necessários para criar e manter coalizões, tanto nos próprios gabinetes quanto no Legislativo. Os governos sulamericanos caracterizam-se, ainda, por presidentes proativos, cujos poderes constitucionais e partidários permitem que imponham decisões sobre um Legislativo institucionalmente mais fraco e que geralmente apresenta posição reativa (BONVECCHI E SCARTASCINI, 2014). Por fim, Bonvecchi e Scartascini (2014) apontam, ainda, que os países da região apresentam tendências comuns na orientação política dos presidentes eleitos e nas sequências de ajustes econômicos.

Robert Elgie (1997) propõe, ainda, uma tipologia de comparação das relações de poder²⁸, no enfoque de redes de políticas. Assim, os governos de esquerda, nas décadas de 2000 e 2010, na América do Sul, possuíam propriedades análogas a dois tipos principais, a saber: ao governo monocrático ou ao ministerial (ELGIE, 1997). O governo monocrático caracteriza-se por pela existência de uma liderança pessoal, com habilidade para definir políticas em diversas áreas; ou estabelecer questões-chave para as políticas; ou, ainda delimitar um *ethos*, atmosfera ou ideologia operacional. Se quaisquer uma dessas condições estiver presente, trata-se de um governo monocrático. Esse tipo de gestão tem, ainda, um gabinete presidencial responsável por organizar, de forma residual, as diversas áreas de política; ministros que cumprem as decisões do presidente e burocratas que implementam as políticas (ELGIE, 1997).

Já o governo ministerial, por sua vez, é composto por um conjunto de ministros, que encabeçam os principais departamentos de Estado e cujas decisões têm impacto significativo nas áreas de políticas sob as suas jurisdições. Nesse tipo de governo, não há uma única figura proeminente no processo decisório. O papel do presidente e do gabinete presidencial é de coordenar as políticas. Já os burocratas implementam as políticas, mas não decidem — uma vez que essa tarefa recai sobre os

²⁸ O modelo criado pelo autor parte da tipologia estabelecida por Patrick Dunleavy e R. A. W. Rhodes (1990).

ministros, individualmente. Evidentemente, nenhum desses dois tipos contempla, em sua totalidade, os casos dos governos de esquerda, na América Latina. No entanto, ambos oferecem elementos para a distinção entre a centralidade do comando, no presidente da República, e a distribuição do mesmo, nos ministros de Estado.

Indo adiante: quais são os recursos comuns aos atores que ocupam posições no núcleo Executivo, independente do modelo ou tipo de governo? O modelo dos fluxos múltiplos (KINGDON, 2003) oferece algumas considerações interessantes a respeito.

Em primeiro lugar, o presidente da República possui recursos de diferentes naturezas, a saber: institucional, pelo qual pode criar ou vetar projetos; organizacional, considerando que o Executivo é mais unitário que o Legislativo; e, ainda, o comando da atenção pública. Além disso, o presidente também tem a capacidade de influenciar decisões tomadas no Congresso Nacional, por meio das coalizões e partidos políticos.

Já os burocratas do Executivo têm como principal recurso a longevidade da carreira — uma vez que os mandatos, no Executivo e Legislativo, podem terminar, mas os funcionários, diferentemente, permanecem na administração pública. Outro recurso, correlato a esse, é a *expertise*, segundo a qual os burocratas aprendem a administrar programas em curso e conseguem planejar possíveis mudanças, em políticas correntes. Finalmente, um último recurso dos burocratas é a manutenção de relações com os grupos de interesse e membros do Congresso Nacional.

Especificamente no Legislativo, deputados federais e senadores eleitos também têm recursos próprios. São eles: autoridade legal para criar projetos de lei; e publicidade extraordinária, uma vez que parlamentares fazem falas públicas e criam projetos — ambas as atividades com ampla cobertura dos meios de comunicação. Outro recurso importante é o conhecimento sobre vários setores de políticas — ainda que não aprofundado — e de diferentes perspectivas — considerando que parlamentares dialogam e leem informes e textos de grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, burocratas e inúmeras outras fontes de informação. Finalmente, o último recurso característico dos parlamentares é a longevidade porque,

diferentemente do presidente, legisladores podem ser eleitos mais de uma vez. Ainda no Legislativo, os funcionários públicos têm recursos similares aos burocratas.

No próximo subcapítulo, apresentaremos algumas matrizes de ideias, presentes nos subsistemas de comunicação social, na América do Sul.

1.2.3. Crenças: teoria libertária dos meios e pluralismo

O presente subcapítulo tem por objetivo introduzir duas matrizes de crenças presentes no campo da comunicação social, quais sejam: os modelos liberal e pluralista dos meios de comunicação, bem como os respectivos enfoques teóricos que os originaram. A apresentação dos dois paradigmas justifica-se porque o sistema de crenças é entendido, na presente pesquisa, como um conjunto de ideias, modelos conceituais e visões de mundo que afetam as políticas governamentais (SABATIER E JENSKINS-SMITH, 1993; CAMPBELL, 2002). De que forma isso ocorre? Campbell (2002) postula que as ideias são o pano de fundo dos debates políticos e, por isso, limitam a extensão das alternativas que os decisores políticos (*decision makers*) percebem como importantes ou úteis. Importante salientar, aqui, no entanto, que esses paradigmas variam significativamente entre países e ao longo do tempo. O que apresentamos, no presente capítulo, são os modelos originais, das crenças libertária e pluralista.

A crença libertária, assim, tem origem no sistema social e político do liberalismo, criado e desenvolvido nos séculos XVII e XVIII. O postulado básico acerca da natureza do indivíduo, em sociedade, é que ele é um animal racional cujo fim é em si mesmo. Sendo assim, o propósito da sociedade é prover a felicidade e o bem-estar para os indivíduos. Cada pessoa, por sua vez, tem a capacidade de tomar decisões direcionadas para os seus interesses pessoais. Nesse contexto, o papel do Estado é fornecer, para os indivíduos, um ambiente na qual cada um possa desenvolver suas potencialidades e realizar seus objetivos (SIEBERT, PETERSON E SCHRAMM, 1972).

Com base nesses postulados, Siebert, Peterson e Schramm (1972) assertam que o papel dos meios de comunicação, na crença libertária, é informar e entreter. Uma terceira função, correlata a essas, é conseguir sustentabilidade econômica, por meio da publicidade e, assim, assegurar a independência financeira das empresas. A questão subjacente a isso é que os meios devem participar do processo de solução de problemas político-institucionais e sociais, através da apresentação de evidências e opiniões, para que o público tome decisões. A característica essencial, desse conjunto de funções, é a independência do controle ou dominação governamentais.

A teoria libertária dos meios entende, assim, que o governo, com frequência, possui interesses diretos no resultado de uma dada disputa. Desta maneira, o governo não deve ter vantagens adicionais ou acesso exclusivo ao público, por intermédio da imprensa, bem como a capacidade de interferir nos argumentos dos meios. Os meios de comunicação social, portanto, no modelo libertário, têm o papel de instituição política. É seu dever servir como uma checagem extralegal do governo e cumprir, assim, o papel do *watchdog* do funcionamento das instituições democráticas.

Por fim, a crença libertária também sustenta que os meios de comunicação devem ser empreendimentos privados, com competição e em um mercado aberto. Qualquer indivíduo com recursos financeiros suficientes poderia abrir uma empresa de comunicação, cujo sucesso ou fracasso dependeria da sua capacidade de gerar lucro — ou, em última instância, da capacidade de atrair e manter a audiência.

E como esse referencial teórico influencia as indústrias de comunicação social? A tradição liberal foi implementada principalmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos e países da Commonwealth britânica. Nos Estados Unidos, a imprensa escrita foi estabelecida em um ambiente fundado nos Direitos Civis e na Primeira Emenda à Constituição, de 1791, que assegurava liberdade à imprensa. Portanto, inspirada pela Revolução Francesa, a regulação da imprensa, nos Estados Unidos²⁹, garante a liberdade em relação à intervenção governamental (SCHEJTER E HAN, 2011). Outra característica da implementação da imprensa, nesses países, é que os jornais

²⁹ No capítulo 2 da presente tese, explicamos melhor os enfoques de regulação das indústrias da comunicação social.

comerciais foram criados e se expandiram relativamente cedo, e com pouca intervenção estatal. Os meios comerciais se tornaram dominantes e marginalizaram aqueles ligados a partidos políticos, sindicatos e religiões (HALLIN e MANCINI, 2004).

A crença pluralista da comunicação social, por sua vez, parte de raízes similares ao liberalismo, mas cria pressupostos distintos para a sociedade. As origens desse enfoque também remontam ao século XVIII e à crítica a qualquer forma de controle do Estado — seja por meio de governos estadistas ou absolutistas (LLORENS, 2013).

A asserção básica do pluralismo é a compreensão da sociedade como um conjunto de interesses e grupos políticos, sociais e culturais, que operam de forma competitiva, uns com os outros. Desta maneira, o pluralismo sustenta que deve haver múltiplos meios de comunicação — sejam eles públicos ou privados —, independentes uns dos outros. O conteúdo produzido por esses meios, por sua vez, deve ser diversificado — com pontos de vista concorrentes, em cada entidade ou empresa.

Alguns autores diferenciam, ainda, o pluralismo externo e o pluralismo interno. O pluralismo externo sustenta a importância de diferentes tipos de sistemas de meios de comunicação — tais como TV e rádios públicos e privados —; e de uma multiplicidade de proprietários de empresas. Trata-se, portanto, da defesa da concorrência entre diferentes instituições e sistemas de comunicação. Já o pluralismo interno refere-se à diversidade de opiniões; e à variedade de tipos programas, tais como informativos e de entretenimento. O pluralismo interno, assim, aborda o âmbito do conteúdo, em uma mesma empresa de comunicação (WIMMER, 2011). Em comum, ambos se fundamentam nos conceitos de diversidade e de multiplicidade.

E, aqui, cabe fazer um adendo. Alguns autores definem pluralismo como sinônimo de diversidade (cf. HITCHENS, 2006). Na presente pesquisa, no entanto, assumimos o enfoque proposto por Jens Cavallin (2000), entre outros, segundo o qual o conceito de pluralismo é mais amplo que o de diversidade. Para Cavallin (2000), diversidade refere-se a uma ampla gama de meios de comunicação, que oferecem conteúdo variado e com pontos de vista concorrentes. Pluralismo, por sua vez, é um conceito mais amplo que diversidade e envolve estruturas sociais. Sendo assim,

Cavallin (2000) postula que os meios de comunicação, ao distribuírem conteúdos diversificados, podem contribuir para o pluralismo, na sociedade.

O conceito de pluralismo guiou os debates a respeito da política audiovisual, na Europa, desde o final da década de 1980. Em 1989, a União Europeia publicou a diretiva Televisão Sem Fronteiras, primeiro marco da regulação do audiovisual, no continente. Em 1992, a Comissão Europeia lançou um relatório³⁰ a respeito da relação entre o pluralismo e a concentração dos meios de comunicação (LLORENS, 2013).

No próximo subcapítulo, apresentaremos o conceito de clientelismo e as características do tipo de relação baseado nas funções de patrão e cliente.

1.2.4. Clientelismo: pressupostos básicos do conceito

Um dos conceitos utilizados para caracterizar os subsistemas de comunicação social, na América do Sul, é o de relações clientelistas (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a; MAUERSEBERGER, 2016; HALLIN E PAPATHANASSOPOULOS, 2002), ou seja, um padrão de organização social na qual o acesso a recursos sociais é controlado por padrões e entregue a clientes em troca de vários tipos de apoio (HALLIN E PAPATHANASSOPOULOS, 2002)³¹. O objetivo do presente subcapítulo, portanto, é explicar o conceito de clientelismo; os atributos dos vínculos entre patrão e cliente; e as especificidades do caso brasileiro, no chamado coronelismo.

O conceito de clientelismo será definido, na presente pesquisa, por meio de um conjunto de pressupostos básicos — e não apenas por uma definição conceitual. Sendo assim, o conceito fundamenta-se nos seguintes princípios: trata-se de relações

³⁰ Trata-se do Livro Verde *Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior: valoración de la necesidad de una acción comunitaria*, que apresenta as leis de cada Estado membro da União Europeia, a respeito do pluralismo. O texto embasa as discussões a respeito da unificação da legislação de audiovisual, na União Europeia.

³¹ Hallin e Papathanassopoulos (2002) comparam os subsistemas de comunicação da Grécia, Itália, Espanha e Portugal com os do Brasil, Colômbia e México. Os autores desenvolvem cinco características comuns a essas duas regiões: baixos níveis de circulação de jornais; tradição de advocacia jornalística; instrumentalização dos meios de comunicação privados; politização da TV pública e da regulação da TV; e desenvolvimento limitado do jornalismo como uma profissão autônoma.

do tipo patrão-cliente; que são geralmente difusas; baseadas na troca simultânea de tipos diferentes de recursos e na criação de vínculos de reciprocidade e de lealdade. As relações são, ainda, em sua maioria, de longo prazo; baseadas em compreensões informais a respeito das trocas — mais do que em regras ou acordos formais; podem ser abandonadas a qualquer momento; e, finalmente, são desiguais — aquele que assume a função de patrão tem mais poder (EISENSTADT E RONIGER, 1984).

A combinação dessas características cria distintos padrões de relação entre patrão e cliente, com formas, níveis de complexidade e de desenvolvimento variados. Eisenstadt e Roniger (1984) ilustram a aplicação do conceito em dezenas de países e apontam que o clientelismo pode assumir alguns formatos: em regiões agrárias, no acesso à terra; em cenários urbanos, no acesso a bens públicos.

Ora, o que ocorre é que o conceito de clientelismo envolve, na maioria das vezes, pressupostos estrutural-funcionalistas e a adesão a papéis ou funções que cumprem o mesmo padrão de relação de poder: o de patrão e cliente. Sendo assim, preferimos nos ater a alguns traços do conceito de clientelismo, propostos por Eisenstadt e Roniger (1984), e, a partir deles, definir a natureza desse tipo de relação.

Uma primeira qualidade já parece evidente: o poder dos atores depende dos seus recursos e é relacional, tal qual propõem o pluralismo e o modelo de redes de políticas (RHODES, 1997). Sendo assim, os atores criam relações de interdependência, nas quais utilizam seus próprios recursos, de forma conjunta, na tentativa de ampliar a influência sobre os resultados das políticas públicas. Deriva dessa dependência a criação de laços de lealdade, estabelecidos a longo prazo. Stone (1997) propõe que o atributo da lealdade possibilita a criação de relações duradouras. Segundo a autora, esse tipo de vínculo envolve apoio mútuo, com base em deveres estabelecidos, ao longo do tempo. São parte desses deveres os favores, doações, apoio e obrigações.

Outro traço seminal do clientelismo é que ele baseia-se necessariamente na concessão de benefícios públicos, de uma das partes — tais como empregos, benefícios fiscais, posse de terra ou isenções em troca de apoio (CARVALHO, 1997). As relações clientelistas podem, ainda, mudar ao longo do tempo, em uma mesma região

— e em função de alterações dos atores, recursos controlados e conteúdo das trocas. Em um exemplo: na América Latina, as relações clientelistas se desenvolveram em dois períodos principais: no colonial, entre os séculos XV e XIX; e durante o enfraquecimento do controle das instituições imperiais, no continente, no século XIX. No primeiro caso, tratava-se de arranjos hierárquicos nas *haciendas*, na América espanhola, e fazendas, na América portuguesa, entre fazendeiros e trabalhadores. Por meio de um acordo informal, os proprietários forneciam acesso à terra e meios de subsistência, enquanto, em troca, tinham a garantia de uma força de trabalho estável e leal. No século XIX, por sua vez, as relações se estabeleciam em áreas periféricas do campo. Nesse cenário, líderes regionais conhecidos como *caciques*, no México, e coronéis, no Brasil, negociavam votos dos seus subordinados, em troca de controle de recursos administrativos (EISENSTADT E RONIGER, 1984).

Sendo assim, existem algumas dimensões que influenciam os diferentes padrões de clientelismo, ao longo do tempo e em distintas regiões. São elas: o escopo ou abrangência das relações; o local e perfil de organização dos vínculos entre patrão e cliente; a existência ou não de acordos formais; e o conteúdo das trocas.

Descreveremos, agora, brevemente, os atributos de um fenômeno particular do Brasil, fortemente caracterizado pelo regionalismo, a saber: o coronelismo. O conceito difundiu-se na obra clássica de Victor Nunes Leal, de 1948. Esse padrão de relações estabeleceu-se durante a Primeira República ou República Velha, que se estendeu da proclamação da República, em 1889, até o golpe militar de 1930 (CARVALHO, 1997). Nesse período, o governo do Brasil implementou um sistema federalista, em substituição ao centralismo do império. O federalismo criou um novo ator político, com amplos poderes: o governador do estado. Essa figura, de caráter republicano, era eleita pelos partidos dos estados e se configurava, assim, como um chefe da política estadual. O governador reunia, em torno dele, as oligarquias locais — sendo que os coronéis proprietários de terras eram os principais representantes. No contexto econômico, segundo Leal (1948), a Primeira República marcou a decadência dos coronéis ou fazendeiros e o seu enfraquecimento político, em relação aos seus

dependentes e rivais. Nesse cenário, os coronéis passaram a demandar maior presença do Estado, que, por sua vez, expandia a sua influência, por meio dos governadores.

O coronelismo nasce, assim, a partir de mudanças na relação de poder, entre os fazendeiros e o governo. Esse sistema político caracteriza-se por interações de abrangência nacional, com mútua dependência de recursos e padrões de barganha entre os coronéis, líderes dos municípios; governo do estado; e governo federal.

E quais são os recursos e relações existentes? O governador do estado garantia cargos públicos ao coronel, que, por sua vez, assegurava votos no seu campo de influência, o município. Com isso, o coronel controlava cargos — desde policiais civis até professores de colégio — e mantinha a população sob sua dependência. Os governadores também apoiavam o presidente da República e, com isso, recebiam, em troca, o reconhecimento do seu domínio, no estado (CARVALHO, 1997). O coronelismo se enfraqueceu em 1930, com o golpe militar, e principalmente em 1937, com a implantação do Estado Novo, sob comando de Getúlio Vargas. Assim, para Carvalho (1997), o coronelismo é um padrão de relações limitado a um único período histórico.

Consideramos, no entanto, importante apresentar as particularidades desse sistema de relações porque alguns autores (SANTOS E CAPPARELLI, 2005; SANTOS, 2006; LIMA, 2007) assertam que os padrões criados e instituídos pelo coronelismo estão presentes no subsistema de comunicação social, no Brasil³².

Ainda em relação ao conceito de clientelismo, o coronelismo difere-se daquele por um conjunto de características. Primeiro, trata-se de um sistema ou estrutura de relações abrangente, que abarca o poder nacional e o local, passando pelo estadual (LEAL, 1948; CARVALHO, 1997). Esse sistema inclui o coronel, mas não somente ele. O coronelismo se organiza em torno de cargos públicos, utilizados, pelos atores, como recursos. Por fim, o sistema caracteriza-se por relações informais de apoio e lealdade.

³² O tema é abordado de forma mais profunda nos capítulos 4 e 5, da presente tese.

1.3. Considerações finais do capítulo

No presente capítulo, apresentamos o conjunto de teorias referentes à relação entre os atores, a manutenção da estabilidade e a criação da mudança, em um subsistema de políticas públicas. Um domínio de políticas públicas é composto por diversos indivíduos, entidades e grupos, estatais ou não, organizados em relações cuja natureza é de dependência mútua dos recursos. Alguns critérios definem a ausência de mudanças, nesse âmbito: os recursos, a organização e o sistema de crenças. Já as alterações são provocadas por fatores externos ao campo.

O capítulo se dedica, ainda, a analisar os pressupostos teóricos que explicam a formação de grupos estáveis, denominados, aqui, de coalizões de defesa, e os atributos dos atores que ocupam posições no núcleo Executivo do governo. Nesse aspecto, definimos, ainda, as características próprias dos sistemas de governo, na América Latina, bem como uma tipologia para os governos de esquerda, na região.

Por fim, o capítulo explica duas particularidades do sistema de crenças e das relações entre os atores, nos subsistemas de comunicação social, na América do Sul, a saber: o pluralismo e a teoria libertária dos meios; e o padrão de relações clientelistas. Em primeiro lugar, trata-se de apresentar o conjunto de crenças e modelos conceituais que afetam as políticas governamentais, na região. Já em relação ao clientelismo, o objetivo era apresentar os pressupostos básicos do conceito e explicar em que o coronelismo, sistema típico do Brasil, se difere do clientelismo.

2. FORMAÇÃO DE AGENDA EM UM SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo do presente capítulo é apresentar o referencial teórico a respeito do processo de formação de agenda (*agenda setting*), dentro do ciclo de políticas públicas. A formação de agenda corresponde à primeira etapa do ciclo de políticas públicas, que conta, ainda, com identificação de alternativas, avaliação das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). O processo de formação de agenda, assim, é definido, na presente pesquisa, como a lista de problemas ou assuntos aos quais os atores de dentro ou de fora do governo — mas próximos aos atores governamentais — prestam atenção, em um determinado período de tempo (KINGDON, 2003). Se, portanto, no primeiro capítulo teórico, abordamos os atores individuais e coletivos, no presente capítulo enfatizaremos os processos gerados por eles.

Cabe mencionar, ainda, que o processo de formação de agenda ocorreu em um subsistema maduro de políticas públicas, a saber, uma comunidade semi autônoma que compartilha a mesma perícia ou habilidade (*expertise*), em um domínio de política, e que busca influenciar as políticas públicas, daquele espaço, por um período estendido de tempo (SABATIER E WEIBLE, 2006). Um subsistema precisa ter ao menos uma década de existência para que as crenças dos integrantes possam ser consideradas estáveis — e as mudanças substanciais, muito difíceis de ocorrer.

Sendo assim, o capítulo está dividido em duas partes, a saber: criação de política redistributiva, no âmbito do Executivo; e criação de política regulatória, no âmbito do Legislativo. Na primeira parte, portanto, definiremos como o institucionalismo histórico (THELEN, 1999; BAUMGARTNER E JONES, 2002; PIERSON, 2000) e o modelo de fluxos múltiplos (KINGDON, 2003) explicam um processo de formação de agenda incremental, em um subsistema de políticas públicas. Nesta seção, abordaremos, ainda, a função e os recursos dos atores no bloqueio negativo, definição do problema, especificação das alternativas e acoplamento entre os fluxos.

Na segunda parte do capítulo, descreveremos como a natureza dos resultados (*outputs*) das políticas regulatórias influencia o conflito, entre os atores, ao longo do processo de criação de um marco regulatório, em determinada indústria (LOWI, 1964;

WILSON, 1995). Nesta seção, apresentaremos, ainda, os acordos criados entre os atores (PIERSON, 2000; STONE, 1997), com base nos seus interesses, relação e ideias. Por fim, definiremos, também, ainda nesta seção, a tipologia de políticas regulatórias utilizada na presente pesquisa, com base na relação entre regulação e competição (JORDANA E LEVI-FAUR, 2004) e nas características próprias da regulação das indústrias criativas, em especial, da comunicação social (SCHEJTER E HAN, 2011).

2.1. Criação de política redistributiva no âmbito do Executivo

Na presente seção, definiremos o referencial teórico com respeito à criação de uma política redistributiva, no âmbito do Executivo. Para tanto, utilizaremos dois níveis de análise: a escola do institucionalismo histórico e o modelo de médio alcance (MERTON, 1949) dos fluxos múltiplos. O objetivo é compreender como ambos explicam um processo de formação de agenda caracterizado pelo incrementalismo.

A arena em que ocorre o processo de formação de agenda, na presente pesquisa, é redistributiva. A natureza da arena redistributiva será definida com base nas expectativas dos atores, acerca dos resultados das políticas públicas (LOWI, 1964). Na arena redistributiva, as categorias impactadas pelas políticas governamentais são amplas, envolvendo classes sociais, favorecidos e destituídos, entre outros. Sendo assim, a natureza das políticas redistributivas não se refere a um confronto sobre como a política será, mas sim quais benefícios, dos grupos favorecidos, estão sob ameaça. As questões em disputa, portanto, fazem um corte de classe – mais do que de tópico –, o que provoca maior coesão entre os grupos de interesse. A estrutura política dessa arena tende a ser altamente estabilizada e virtualmente institucionalizada.

2.1.1. Institucionalismo histórico e sequências reativas de estabilidade

O institucionalismo histórico é uma tradição de pesquisa que examina como processos e eventos temporais influenciam a criação e a transformação de instituições que governam relações políticas e econômicas (FIORETOS, FALLETI, SHEINGATE, 2016). Importante, assim, para essa tradição, é a compreensão do desenvolvimento das instituições por meio de processos, episódios e mecanismos. Como consequência, o institucionalismo histórico explica a estabilidade do curso de uma política pública, em forma de incrementalismo, e períodos de ruptura, caracterizados por junções críticas.

Como, então, essa corrente explica a estabilidade? Uma chave recorrente é a compreensão do período no qual um determinado evento ocorre, ao longo de um processo. Sendo assim, as condições iniciais de uma trajetória são, para os autores desse referencial, causalmente importantes para o resultado final da mesma (MAHONEY E SCHENSUL, 2006). Já os custos de alteração da trajetória, de uma opção a outra, tendem a aumentar, em certos contextos sociais, ao longo do tempo. Esse processo se explica pelo conceito de retornos crescentes, herdado da economia, segundo o qual a probabilidade de os benefícios relativos da trajetória atual aumentam ao longo do tempo — quando em comparação com outras opções. Ou, ainda: os custos de saída de uma alternativa plausível crescem (PIERSON, 2000).

Ora, o que ocorre é que, no campo político, há imperativos diferentes do campo econômico. O principal deles é que a ação de um indivíduo tem consequências sobre a dos demais — diferentemente do que ocorre no econômico, onde as empresas podem agir de forma mais fluida e atomizada. Como consequência, a efetividade das ações das pessoas depende, também, da ação dos demais. Um traço característico do campo político, portanto, é a ausência de relação causal linear entre esforço e efeito (PIERSON, 2000). Ao contrário: os atores devem ajustar permanentemente seu comportamento em função do que os outros fazem, ou do que esperam que façam.

Disso, resultam pelo menos duas características próprias dessa arena: o papel central da ação coletiva (PIERSON, 2000; STONE, 1997); e a opacidade e complexidade, na tomada de decisões (PIERSON, 2000). Em primeiro lugar, a ação coletiva estimula os

indivíduos a agirem de forma coordenada, com o objetivo de buscarem resultados públicos. Com isso, os grupos se especializam em certas áreas, aprofundam relações e desenvolvem identidades políticas e sociais particulares (PIERSON, 2000). Outra característica dessa arena é a opacidade do processo de tomada de decisões. A teoria econômica se baseia, em grande parte, na asserção de que os atores têm interesse em otimizar seus lucros — e que são relativamente eficientes, nisso. A esfera política, por outro lado, é menos clara do que a econômica. Outros fatores que dificultam a transparência são a dependência de procedimentos que guiam a ação coletiva e a complexidade dos objetivos. Sendo assim, o campo político deve levar em consideração múltiplas possibilidades de equilíbrio — segundo a qual, partindo de condições iniciais semelhantes, vários resultados são possíveis (PIERSON, 2000).

Daí porque consideramos que mecanismos de retornos crescentes e sequências de autorreforço (MAHONEY E SCHENSUL, 2006) não dão conta de um processo político. Thelen (1999) se apropria do institucionalismo histórico e do sociológico para afirmar que a reprodução de um legado^{33 34} é um processo dinâmico, com mecanismos próprios. A autora critica, ainda, argumentos de cristalização de configurações institucionais. As instituições se apoiam em fundações materiais e ideacionais que, se alteradas, abrem possibilidades de mudança — seja no processo decisório ou mesmo na própria estrutura. Para a autora, diferentes instituições se apoiam em fundações também distintas, de acordo com o contexto. Entender os mecanismos de reprodução que sustentam instituições é condição para explicar como tendências internacionais comuns frequentemente têm consequências domésticas distintas (THELEN, 1999).

Classificamos, portanto, o processo de reprodução de configurações institucionais como sequências reativas de manutenção da estabilidade. Sequências reativas são cadeias de eventos temporalmente ordenados e causalmente conectados. Isso significa que cada evento, em uma sequência, é a reação a eventos antecedentes; e cada passo seguinte, por sua vez, depende de passos anteriores (MAHONEY, 2000). É

³³ Legado é compreendido, na presente pesquisa, como um período de estabilidade subsequente a uma junção crítica. O legado possui, assim, mecanismos de produção e de reprodução (COLLIER E COLLIER, 2002).

³⁴ Baumgartner e Jones (2002), por sua vez, classificam a reprodução de um legado como um processo de equilíbrio estável.

importante observar que, assim como as sequências de autorreforço, nas sequências reativas os eventos também estão temporalmente conectados. O que muda, entre ambas, é a natureza dos mecanismos que ligam esses episódios. Nas sequências autorreprodutivas, os mecanismos são de reprodução dos eventos anteriores; enquanto nas sequências reativas, os mecanismos são de reação e contrarreação, bem como fornecem, para a cadeia de eventos, uma lógica própria e inerente àquele sistema, pela qual um evento leva a outro (MAHONEY, 2000).

E como utilizaremos os mecanismos de reação e contrarreação? Em primeiro lugar, os mecanismos serão utilizados, na presente pesquisa, como uma ferramenta explicativa para identificar a cadeia causal das hipóteses — que conectam as variáveis independentes ou explicativas e as variáveis dependentes ou explicadas³⁵. Em uma sequência crescente de grandeza, cabe distinguir mecanismos, processos e episódios. Mecanismos são uma classe delimitada de eventos que mudam as relações entre conjuntos específicos de elementos. Já processos são combinações ou sequências de mecanismos. Por fim, episódios são fluxos contínuos da vida social (TILLY E GOODIN, 2006). Como a presente pesquisa refere-se a um estudo de caso³⁶, estamos analisando quais mecanismos explicam como o processo de formação de agenda ocorreu, no Brasil. Já a eleição de lideranças de esquerda, na América do Sul, nas décadas de 2000 e 2010, compõem, juntas, um episódio de mudanças macropolíticas³⁷, na região.

A cadeia causal de um dado processo é, geralmente, definida por meio de uma história explicativa, ou seja, uma narrativa simples de causa e efeito, que responde a uma pergunta ou a um quebra-cabeças (TILLY E GOODIN, 2006). Para entender uma história explicativa, porém, é preciso entender o contexto na qual ela ocorreu. Na presente pesquisa, contam, para o contexto de cada caso, a imagem da política que predomina, no subsistema, e, por outro lado, o arranjo institucional, que reforça essa

³⁵ Para uma explicação mais detalhada acerca do enfoque epistemológico e ontológico da presente pesquisa, bem como da explicação da utilização dos mecanismos, ver capítulo 3 da presente tese, referente à metodologia de pesquisa.

³⁶ Tilly e Goodin (2006) propõem a identificação de mecanismos robustos, por meio da análise comparada de vários casos. A aplicação dos mecanismos deve ser condicionada ao contexto, em cada caso. Nossa pesquisa, diferentemente, é um estudo de caso. Sendo assim, os mecanismos explicam o caso brasileiro. Para os demais casos, é preciso criar outros mecanismos.

³⁷ A definição de um episódio é, em si, uma construção de desenho de pesquisa, feita pelo pesquisador (TILLY E GOODIN, 2006).

imagem (BAUMGARTNER E JONES, 1992). Ou, como afirma Thelen (1999), as fundações ideacionais e materiais, naquele domínio de políticas públicas.

Aparte, então, das diferenças de contexto, quais são as características que os mecanismos sociais têm, em comum, no episódio aqui estudado? Nossa pesquisa incorpora a compreensão de redes de políticas (RHODES, 1997) para explicar a relação entre os atores, em um subsistema. Ora, a natureza do vínculo entre os indivíduos, em um âmbito político, caracteriza-se pela prevalência da ação coletiva (PIERSON, 2000) e pela criação e manutenção de relações de dependência mútua dos recursos (RHODES, 1997). Isso significa que os atores utilizam ferramentas políticas, econômicas e cognitivas para tentar ampliar a influência sobre o processo de tomada de decisões. Sendo assim, utilizaremos, na presente pesquisa, mecanismos majoritariamente relacionais, ou seja, baseados nas conexões entre pessoas, grupos e redes interpessoais (GOODIN E TILLY, 2006), para explicar o processo ocorrido no Brasil. Utilizaremos, também, mecanismos cognitivos, qual seja, o conjunto de dispositivos que alteram as percepções dos indivíduos ou grupos, acerca de uma questão.

No próximo subcapítulo, apresentaremos o modelo de médio alcance utilizado para descrever e explicar narrativas de causa e efeito, na presente pesquisa.

2.1.2. Fluxos múltiplos e acoplamento entre os fluxos

Adentramos, agora, no processo de formação de agenda, especificamente, por meio do modelo dos fluxos múltiplos (KINGDON, 2003). Neste subcapítulo, explicaremos os fluxos do problema (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*). No próximo subcapítulo, nos dedicaremos aos atores, ou a explicar quem ganha o quê e por quê (LASSWELL, 1958), modelo dos fluxos múltiplos.

O governo federal é composto por um conjunto extenso de participantes, de diversas áreas, que se engajam em atividades de tipos distintos, com o objetivo de tentar influenciar o processo de tomada de decisões. A etapa de formação de agenda,

especificamente, corresponde ao início do ciclo de políticas públicas e é composta, segundo Kingdon (2003) por três fluxos. Os cursos do problema, das alternativas e da política têm trajetórias relativamente independentes e que, em momentos críticos, convergem. Quando isso ocorre, há uma abertura de janela de oportunidades. Vejamos, então, em que consiste cada um dos três fluxos.

Em primeiro lugar, o fluxo do problema nasce de um conjunto de condições ou situações problemáticas, que caracterizam danos ou dificuldades a algo ou alguém (STONE, 1989). Com base nessas condições, os indivíduos precisam interpretar o cenário problemático e defini-lo como uma questão pública a ser resolvida. A definição de um problema é, portanto, sempre, uma asserção causal baseada em um conjunto de prioridades, acerca de crenças ou valores (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993).

As condições podem ser demonstradas de diversas maneiras — seja por meio de indicadores ou pelo monitoramento de programas públicos. Indicadores são medidas, geralmente quantitativas, usadas para quantificar ou operacionalizar um conceito. Trata-se de um recurso metodológico, com referências empíricas, cujo objetivo é informar sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na sociedade (JANNUZZI, 2017). Os indicadores, portanto, ajudam a confirmar uma determinada condição, normalmente já percebida pelas pessoas ou grupos. Outra fonte de dados é o monitoramento da operação de programas governamentais em curso. Esse controle pode ser feito de maneira formal, por meio de monitoramento e avaliação sistemáticos; ou informal, por meio de comentários e críticas de usuários ou de burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*). O monitoramento pode gerar condições para um problema público quando os gestores identificam que a política ou programa em curso não cumprem os objetivos previstos, ou têm um custo mais alto do que o estimado (KINGDON, 2003).

Pois bem: temos, então, um conjunto de dados acerca de uma determinada condição. Como essas informações são transformados em um problema público? Uma das formas é por meio de comparações. As comparações ocorrem quanto integrantes de um grupo percebe que estão em desvantagem, em relação a um aspecto da

realidade social. Nesse caso, a condição de inferioridade pode ser retratada como um problema. Essa ferramenta, com frequência, é utilizada entre países (KINGDON, 2003).

Outro instrumento utilizado para construir problemas é a categorização, por meio da qual os grupos usam formas simples e pré-estabelecidas para classificar uma questão pública. Como a construção de um problema é uma interpretação, diferentes indivíduos podem classificar a mesma situação em categorias distintas — por exemplo, o aumento da violência como um problema de segurança pública ou de desigualdade social. Segundo Kingdon (2003), as categorias são importantes porque ajudam os interlocutores a reconhecerem a existência de um problema — ainda que não necessariamente concordem com ele. Há, ainda, uma ponderação importante a ser feita, em relação às categorias. Com o passar do tempo, uma determinada gradação pode se tornar antiga ou defasada, para um assunto. O que ocorre é que, de acordo com Kingdon (2003) os gestores tendem a manter escalas antigas, uma vez que alterações nesses conceitos podem ameaçar os interesses de pessoas ou grupos. Esse enquadramento acerca das categorias é especialmente crítico, na presente pesquisa, porque trata-se de um processo caracterizado por alterações tecnológicas³⁸. Ainda de acordo com o autor, quando o ajuste entre o fenômeno e a categoria se torna muito frágil, novas gradações emergem (KINGDON, 2003).

Sendo assim, a definição de um problema público envolve, necessariamente, a construção de um argumento. São importantes, ainda os recursos dos atores — usados como ferramentas para pressionar os tomadores de decisão (*decision makers*). Isso ocorre porque um problema não é apenas a interpretação falseável de uma situação. É preciso, também, que os grupos pressionem o problema contra a agenda, até que ele seja reconhecido e que o governo tome alguma iniciativa a respeito da questão.

Outro fluxo integrante do processo de formação de agenda é o de especificação de alternativas ou soluções. Nesse fluxo, o papel das crenças é especialmente crítico. O fluxo das alternativas consiste no processo de seleção, recombinação e adaptação de ideias existentes, geralmente dentro de coalizões. E por que em coalizões? Sabatier e

³⁸ O enfoque tecnológico de regulação dos meios de comunicação compreende que cada desenvolvimento tecnológico dos meios corresponde a uma justificativa por controle direto e indireto do conteúdo audiovisual, dos mesmos (SCHEJTER E HAN, 2011).

Jenkins-Smith (1993) assertam que essas comunidades englobam um conjunto de pessoas com crenças normativas comuns, a respeito de um domínio de políticas públicas, e que agem primordialmente de maneira coordenada, em função dos objetivos do grupo. Em cada coalizão, os participantes buscam, também, aliar-se com pessoas com crenças semelhantes — entre parlamentares, gestores de agências, líderes de grupos de interesse, juízes, pesquisadores e intelectuais de vários níveis do governo. É, portanto, majoritariamente nesse âmbito de atuação que as pessoas e grupos criam e reformulam soluções para problemas.

E como isso ocorre? Kingdon (2003) asserta que o processo de especificação de alternativas não se assemelha a uma tarefa de escolha racional, e sim a um fluxo de seleção natural, semelhante ao que ocorre no âmbito da biologia. Assim, ideias ou soluções previamente consideradas são alteradas, adaptadas a problemas existentes, ou polidas. A rotina dos integrantes das coalizões consiste, assim, em criar quebra-cabeças, entender rejeições a propostas e, então, oferecer opções aos interlocutores. As alternativas devem, ainda, ser apresentadas de forma atrativa (KINGDON, 2003). Os defensores das ideias também expõe-nas em fóruns de nicho, a fim de testar a aceitação da proposta; e em debates de maior audiência, com o objetivo de familiarizar o público às soluções oferecidas. O ponto é: em todos os casos, desenvolver uma ideia e convencer os interlocutores da sua importância toma tempo.

E quais são os critérios de sobrevivência das alternativas? O modelo de fluxos múltiplos (KINGDON, 2003) postula que muitas soluções acabam não encontrando problemas, ou falham ao serem implementadas. Ainda que o projeto seja encerrado, no entanto, as ideias persistem. Elas podem ser combinadas com outras opções, alteradas ou mesmo reutilizadas, sob uma perspectiva distinta.

Para que uma solução seja considerada, precisa passar por alguns critérios, entre os quais: falseabilidade técnica; e aceitação interna, na coalizão. Assim, os grupos que defendem uma alternativa devem detalhar as partes técnicas, eliminar inconsistências e especificar os mecanismos pelos quais uma ideia pode ser colocada em prática. O critério da falseabilidade técnica, portanto, está fortemente vinculado à implementação de uma política. Outro fator de sobrevivência de uma solução é que

ela seja compatível com os valores dos especialistas, dentro de uma coalizão. Esses valores estão no nível mais profundo do sistema de crenças (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993), ou seja, no conjunto de suposições normativas acerca da natureza humana — que são de difícil mudança e ultrapassam o âmbito de um subsistema.

Já explicamos, até agora, como ocorrem os dois principais fluxos integrantes do processo de formação de agenda, quais sejam: do problema e das soluções. Ambos os processos correm de forma paralela, continuamente, e podem ser alterados por um terceiro fluxo: o da política. O fluxo da política tem a capacidade de afetar a agenda sistêmica³⁹, tornar alguns itens proeminentes e interromper o curso de outros itens.

Nos deteremos, aqui, em apenas uma mudança política: eventos no governo, especificamente, a mudança de uma administração eleita a outra. Nesses casos, pessoas que ocupam alguma função, no governo, podem mudar suas prioridades e empurrar algum item para a agenda governamental; ou, ainda, os indivíduos que ocupavam os referidos cargos podem sair, no fim do mandato, e novas pessoas entrarem — trazendo outras prioridades de administração pública (KINGDON, 2003).

Em momentos críticos, os três fluxos convergem: uma condição é reconhecida como problema; alternativas são desenvolvidas, em uma coalizão; e uma mudança política propicia uma alteração ou criação de uma política ou programa. Além disso, é importante que não haja potenciais constrangimentos severos (KINGDON, 2003). Nessas ocasiões, ocorre uma abertura de janela de oportunidades, quando, então, um indivíduo assume a função de empreendedor de políticas públicas e provoca o acoplamento entre os fluxos — dando continuidade, então, à formação de agenda.

Quando uma janela abre, o que deve ser solucionado? Depende do tipo de janela (KINGDON, 2003), seja ela de problema ou de política. Quando a janela abre porque um problema pressiona a agenda, os integrantes de coalizões buscam soluções que tenham melhor falseabilidade técnica e aceitação. Já quando uma janela abre por uma mudança política — tal como mudança de uma administração —, os participantes

³⁹ Kingdon (2003) distingue agenda sistêmica ou não governamental de agenda sistêmica, formal ou governamental, sendo, a última, a lista de assuntos aos quais o governo está prestando atenção.

tentam encontrar alternativas e um problema compatível a elas. Isso significa que, nas janelas provocadas por uma alteração política, não há, necessariamente, uma mudança nas condições problemáticas ou a criação de um problema. Há, sim, uma mudança na administração — que pede, por sua vez, soluções novas (KINGDON, 2003).

2.1.3. Função dos atores no processo de formação de agenda

Dentro de um subsistema, há pessoas e grupos em posições distintas, com interesses e ideias, também, variados. Esses indivíduos e coalizões podem ou não assumir funções específicas, no processo de formação de agenda. Atores são, portanto, definidos, na presente pesquisa, como entidades individuais e coletivas que efetivamente agem, no processo decisório, e que precisam, para isso, levar em consideração as possibilidades de reações e os movimentos dos demais integrantes (DENTE, 2014). Integram, ainda, a arena, indivíduos com interesses, ou *stakeholders*.

Esses atores assumem funções ou papéis distintos, em um processo decisório. Função é definida, na presente pesquisa, como a atividade ao qual um indivíduo ou grupo é responsável, o que, por sua vez, implica, ainda, limites ao seu comportamento (DENTE, 2014). É importante destacar, também, que a função não está vinculada às posições ou cargos que os atores ocupam, em um subsistema — tais como burocratas, líderes de entidades de classe ou de movimentos sociais — e sim à dinâmica do processo decisório. Sendo assim, um mesmo papel pode ser ocupada por diferentes atores — em processos distintos ou, ainda, em um mesmo processo (DENTE, 2014).

Antes de adentrarmos em cada papel, cabe lembrar que o subsistema de comunicação social, na América do Sul, é majoritariamente composto por empresas privadas. Sendo assim, é preciso considerar, também, os interesses dos grupos, na tentativa de influenciar o curso de formação de agenda. Grupos com indivíduos ou entidades de mercado são guiados por imperativos de controle a administração da produção econômica (COHEN, 2003). Sendo assim, os indivíduos e grupos agiam

guiados pelos seus interesses e ideias, e utilizavam seus recursos, de forma conjunta (RHODES, 1997) na tentativa de maximizar a influência (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). Dito isso, vejamos, agora, como os atores se engajaram na definição do problema, especificação de alternativas e acoplamento entre os fluxos.

Na arena redistributiva, a natureza do conflito entre os grupos baseia-se na expectativa a respeito de quais benefícios estão sob ameaça (LOWI, 1964). Isso ocorre porque as questões em disputa, nesse âmbito, não envolvem o uso de determinado meio, e sim a propriedade do meio, em si. A unidade política primária é, assim, composta pela associação de atores, geralmente integrantes da elite política e econômica, em grupos de interesse. Boa parte da atividade desses grupos consiste no bloqueio negativo da definição de problemas, com o objetivo de preservar prerrogativas dos quais eles usufruem (KINGDON, 2003; RICHARDSON, 1993). Eles assumem, assim, o papel de oponentes de uma política (DENTE, 2014; CAPELLA, 2012).

As estratégias usadas são de três tipos principais: evitamento do problema; ataques e dissipação do conflito; e ameaças (COBB E ROSS, 1997, apud CAPELLA, 2012). Essas táticas variam, em ordem crescente, no uso de recursos — sendo que ameaças são menos frequentes porque têm um alto custo. As estratégias de ataque podem se dirigir à definição do problema ou ao grupo proponente. Se o grupo que propõe a questão é reconhecido como legítimo, o bloqueio tende a dirigir-se ao problema, e não à coalizão. O ataque à questão pode ocorrer de diversas formas, tais como: questionar as premissas que constroem o problema; ou desqualificar a questão proposta. Finalmente, os grupos de pressão podem, também, utilizar mais de uma estratégia, sucessivamente, na tentativa de impedir a definição de um problema.

Ainda no fluxo do problema, os indivíduos podem provocar impacto positivo na agenda governamental — o que ocorre com bastante frequência (KINGDON, 2003). Nesses casos, os atores assumem a função de promotores de um problema e defendem a necessidade de intervenção ou de modificação no tratamento de uma questão social (DENTE, 2014). O papel de promotor possui duas características principais: a criação de uma imagem, e o empenho para "empurrar" o problema para a agenda. Em primeiro lugar, os atores devem analisar indicadores e enquadrar a

questão pública, por meio de categorias ou comparações. Uma das formas de fazê-lo é por meio de histórias. Para Stone (1989), a delimitação de um problema é um processo de criação e refino de uma imagem — que aponta atributos de causa, culpa e responsabilidade. Problemas públicos são, sempre, mediados por ideias, valores e crenças. Além disso, indivíduos na posição de promotores devem dispor de vários recursos para chamar a atenção para uma questão, como: mobilizar apoio, publicar cartas abertas, enviar delegações e estimular os atores aliados (KINGDON, 2003).

Aparte do fluxo do problema, há, ainda, o das alternativas. Esse âmbito é especialmente povoado pelos chamados atores invisíveis ou escondidos (KINGDON, 2003; CAPPELA, 2006), em cargos de especialistas e pesquisadores acadêmicos, burocratas de carreira, equipes do Legislativo, entre outros. O perfil dos atores que encabeçam a definição de soluções assemelha-se ao proposto pelo modelo de coalizões de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993), ou seja, participantes que se especializam em uma determinada área, com o objetivo de tentar influenciar a formação de agenda. Esses atores têm crenças fortes e estão motivados a traduzir essas crenças em políticas concretas (SABATIER E WEIBLE, 2006). Sendo assim, assumem a função de defensores ou advogados⁴⁰ de determinadas políticas.

O papel de defensor requer, portanto, que o ator tenha amplo conhecimento do tema, aperfeiçoe constantemente as propostas, dialogue com interlocutores e teste alternativas — em nichos ou com o grande público. Duas qualidades são importantes, para essa função: conhecimento técnico e experiência prática, no campo. Os atores devem, assim, estar atentos às alternativas já consideradas, reformular suas opções, tentar antecipar possíveis constrangimentos e as chances de aceitação.

Por fim, existe, ainda, outra função importante, para a formação de agenda: a do empreendedor de políticas públicas, ou um defensor de ideias que está disposto a utilizar seus recursos pessoais — tais como tempo, energia, reputação ou dinheiro — para promover uma posição (KINGDON, 2003). Os empreendedores atuam, portanto, na difusão e defesa de ideias, e na promoção de mudanças (CAPPELA E LEITE, 2013).

⁴⁰ O termo *advocacy coalitions* é utilizado para designar o modelo, a saber, *Advocacy Coalitions Frameworks*. O termo é traduzido para o português como modelo de coalizões de defesa.

O modelo dos fluxos múltiplos destaca três características essenciais, para um empreendedor. Os indivíduos precisam, em primeiro lugar, ter crédito frente à audiência — seja porque têm *expertise* em alguma área, habilidade para se expressar ou ocupam uma posição privilegiada, no processo decisório. Além disso, o ator precisa ser reconhecido por suas conexões políticas ou habilidades de negociação. Finalmente, é característica vital de um empreendedor de políticas públicas a persistência.

Quando um empreendedor atua na defesa de ideias, pode utilizar diferentes estratégias para promover suas crenças: especificação da política, criação de contatos em diferentes grupos ou, ainda, busca por bases institucionais de apoio às ideias (CAPELLA E LEITE, 2013). Nos concentraremos, aqui, no entanto, na segunda opção de atuação dos empreendedores, qual seja: promoção de mudanças. Os empreendedores, assim, acoplam fluxos previamente separados: ligam soluções a problemas ou alternativas a mudanças na administração. Conforme Kingdon (2003):

"Sem a presença de um empreendedor, a conexão entre os fluxos pode não acontecer. Boas ideias caem por falta de alguém que as defenda. Problemas seguem irresolutos por não haver soluções. Eventos políticos não são capitalizados por ausência de propostas desenvolvidas." (KINGDON, 2003, p. 182)

Na próxima seção, adentraremos na arena regulatória, onde explicaremos como ocorre a natureza do conflito, entre os atores, nesse espaço específico.

2.2. Criação de política regulatória no âmbito do Legislativo

O objetivo do presente desta seção é descrever como os resultados (*outputs*) das políticas regulatórias influenciam o conflito, entre os atores, em um domínio público. Para tanto, descreveremos, primeiro, as características da arena regulatória. A seguir, definiremos as alianças construídas e os tipos de regulação em disputa.

2.2.1. Arena regulatória: conflito entre favorecidos e destituídos

A arena de negociação da política regulatória será definida, na presente pesquisa, com base na compreensão de Theodore Lowi (1964) a respeito das arenas de poder. O autor criou um esquema interpretativo para ciência política que baseia-se no seguinte raciocínio: a. o tipo de relação entre os atores sociais é baseado nas suas expectativas; b. na política, as expectativas são determinadas pelos resultados (*outputs*) do governo ou políticas (*policies*); c. sendo assim, a relação política existente entre os atores sociais é determinada pelo tipo de política em jogo. Com base nessa asserção, Lowi (1964) classifica três tipos de arenas: distributiva, regulatória e redistributiva. A arena regulatória se fundamenta na teoria pluralista, qual seja, aquela pela qual os grupos de pressão ocupam um papel central no processo político.

No campo regulatório, o centro do conflito é a criação de regras para um determinado setor e de sanções para quem descumpri-las. Esse conjunto de normas é feito em termos gerais, mas que, por outro lado, afetam os atores individualmente. Uma normativa pode determinar, por exemplo, a proibição da prática de subsídio cruzado, porém, a empresa que o fizer receberá sanções individuais. Sendo assim, as decisões tomadas nas políticas regulatórias impactam no aumento dos custos ou na redução de alternativas, para cada um dos atores. Políticas regulatórias envolvem, ainda, setores inteiros — como indústrias ou profissões específicas.

Anteriormente, havíamos explicado o processo de formação de agenda em uma arena redistributiva. É importante salientar, assim, que há diferenças entre as arenas redistributiva e regulatória. Isso significa dizer que, ainda que os atores fossem os mesmos, nos dois cenários, a natureza do conflito entre eles era distinta.

Para Lowi (1964), as arenas regulatória e redistributiva assemelham-se na criação de relações entre grupos amplos de atores privados, derivadas da definição das regras para cada política. Por outro lado, porém, as categorias impactadas nas políticas redistributivas são muito mais amplas, afetando classes sociais. A diferença central, entre as políticas regulatória e a redistributiva, é que as regulatórias afetam a utilização de um dado meio, enquanto as redistributivas, o meio em si. Um exemplo de

política regulatória: a definição do planejamento urbano de uma cidade. Já em uma redistributiva, o governo poderia criar um plano habitacional para certa parcela da população, com base no aumento de impostos, para a moradia, a outra cota dos moradores do município. Enquanto a política regulatória estipula regras para as áreas residenciais, a redistributiva debate a natureza da moradia, em si.

Como consequência, na asserção de Lowi (1964), o campo regulatório é composto por muitos grupos, organizados em relações divergentes. Os grupos de interesse nascem, assim, do conflito e do ajuste entre interesses distintos. Ora, o processo de negociação de uma política regulatória envolve diferentes atores e interesses afetados pela criação das referidas regras. Sendo assim, a estrutura de poder é pouco estável, uma vez que os grupos de interesse se formam em torno de demandas específicas — que, quando mudam, provocam também alterações nos grupos e a emergência de conflitos, entre os atores sociais (LOWI, 1964, p. 697).

O objetivo do processo de negociação é estender o apoio à maioria dos atores interessados. O resultado final é, assim, o resíduo do que sobra depois que as demandas de todos os participantes foram cumpridas. Para Lowi (1964), o campo regulatório é muito instável para formar uma única elite política.

Wilson (1995), por sua vez, avança no debate acerca da natureza do conflito, entre os indivíduos e grupos, nas arenas de poder. Para o autor, as arenas não se diferenciam pelo resultado em disputa — sejam políticas distributivas, regulatórias ou redistributivas. O que define o confronto é o fato de os benefícios e custos, da decisão, serem concentrados ou difusos. De forma esquemática, trata-se do que segue:

	Custos concentrados	Custos difusos
Benefícios concentrados	Políticas de grupos de interesse	Políticas clientelistas
Benefícios difusos	Políticas empreendedoras	Políticas majoritárias

Quadro 1

Fonte: elaboração própria

Cada um dos quadrantes representa políticas distintas e, com isso, associações também variadas, entre os atores. Na presente pesquisa, o marco regulatório da TV por assinatura, no Brasil, caracterizava-se por benefícios concentrados e custos difusos. Sendo assim, a política regulatória em questão beneficiava grupos específicos e não trazia custos aparentes para os atores. Isso propiciou o apoio dos grupos beneficiados e a hostilidade marginal em relação a alguns temas. Políticas com benefícios concentrados e custos difusos estimulam a associação entre os atores individuais e grupos de pressão, que, por sua vez, criam alianças com os gestores governamentais responsáveis pela criação da política pública (WILSON, 1995).

Sendo assim, a política regulatória é compreendida, na presente pesquisa, como uma arena composta por múltiplos grupos, organizados em relações divergentes. Esses grupos tinham, no nosso caso, benefícios concentrados e custos difusos, o que influenciou a criação de acordos, entre os atores. Na próxima seção, apresentaremos o referencial teórico para a criação desses acordos ou pactos.

2.2.2. Negociação de acordos a partir dos interesses, relações e crenças

A arena de poder, de qualquer política, caracteriza-se pela ação coletiva. Trata-se, assim, de um conjunto de indivíduos tentando alcançar seus interesses, de forma coordenada. Diferentemente do que ocorre no mercado, onde os interesses e atores são majoritariamente individuais, a política assume, como premissa, a decisão e o esforço coletivos (STONE, 1997). Como vimos, a criação e manutenção de grupos de interesse depende do tipo de política em disputa ou dos benefícios e custos implicados no processo decisório. Algum grau de coordenação, no entanto, sempre haverá.

E o que caracteriza a criação de alianças ou acordos, entre os atores? Consideramos, na presente pesquisa, os seguintes fatores: as relações prévias, com os demais integrantes do subsistema; os interesses; e as crenças dos indivíduos e grupos.

Em primeiro lugar, Stone (1997) oferece uma tipologia com três tipos de relações, a saber: influência, cooperação e lealdade. A influência baseia-se no fato de que os atores não agem ou pensam de forma isolada, tal qual átomos. As ideias e as ações de um indivíduo são sempre influenciadas pelas dos outros — a partir das escolhas que eles fazem, das que esperamos que eles façam e do que se pensa que eles farão. As escolhas são, portanto, condicionadas. A influência pode ainda se tornar tão importante a ponto de assumir a forma de coerção. É difícil separar a linha entre os dois, uma vez que influência é uma ideia acerca do comportamento, um rótulo e uma interpretação — e não um comportamento, ele próprio.

Já a cooperação é entendida como um traço oposto e tão importante quanto a competição, por dois motivos. Primeiro, porque a política envolve procurar aliados e organizar cooperação para competir com os oponentes. Além disso, a cooperação é essencial para que um determinado ator possa exercer poder sobre os outros — com frequência trata-se, de uma forma mais efetiva de subordinação do que a coerção. A cooperação pode, ainda, assumir a forma de coalizão, aliança, união, partido ou apoio.

Por fim, a unidade entre os atores se estabelece também pela ponte da lealdade. Essa qualidade possibilita a criação de alianças duradouras — que geralmente envolvem favores, doações, apoio e, acima de tudo, obrigações. Se, no mercado, os atores se relacionam enquanto vendedores e compradores, na política a dinâmica se dá na base da amizade ou da inimizade. Sendo assim, a lealdade confere apoio mútuo com base em deveres estabelecidos, ao longo do tempo.

Além das relações, os interesses dos atores também condicionam a formação de acordos, no campo. Antes de definirmos o conceito de interesse, cabe mencionar, brevemente, o âmbito de atuação prevalente dos indivíduos, entidades ou grupos — seja ele Estado, mercado ou sociedade civil. Atores estatais sofrem constrangimentos ligados ao poder, sendo eles, principalmente, restrições formais e temporais dos processos decisórios. Já atores de mercado têm restrições ligadas à produção econômica e são guiados pelos imperativos do lucro e produtividade. Finalmente, atores da sociedade civil não agem pela conquista do poder ou da organização da

produção — e, sim, com o objetivo de tentar influenciar os processos decisórios, por meio da participação em associações e movimentos democráticos (COHEN, 2003).

E quais são os interesses dos atores? Aqui, trazemos, novamente, a definição de Stone (1997). Para a autora, interesses são o lado ativo dos efeitos da formulação de um problema de políticas públicas. Trata-se do resultado dos atores tentando experimentar ou imaginar dada consequência, a fim de influenciar a política. Desta maneira, os integrantes do subsistema agiam guiados por imperativos do âmbito do Estado, mercado ou sociedade civil, com o objetivo de provocar efeitos nas políticas.

O último elemento que afeta a criação de acordos, em um subsistema, é o conjunto de ideias dos atores. O modelo de coalizões de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993) postula que os integrantes de um campo possuem asserções normativas e ontológicas profundas acerca daquele domínio de políticas públicas — bastante enraizadas e difíceis de mudar. Os participantes buscam aliar-se a pessoas com crenças semelhantes, entre parlamentares, gestores de agências, líderes de grupos de interesse, juízes, pesquisadores e intelectuais de vários níveis do governo. O objetivo, com isso, é compartilhar recursos e desenvolver estratégias complementares, a fim de tentar traduzir suas ideias em políticas concretas (SABATIER E WEIBLE, 2006).

Finalmente, abordaremos, agora, as alianças ou pactos criados entre os atores, na arena regulatória. Para tanto, utilizaremos a tipologia proposta por Lowi (1972)⁴¹, para analisar políticas regulatórias, no Congresso Nacional, nos Estados Unidos. Definimos, assim, os acordos como consensual, criativo ou disputado. Os acordos consensuais são aqueles nos quais há convergência de premissas conflitantes. Já os acordos criativos caracterizam-se pela formulação de ideias novas, com base na negociação entre os atores. Finalmente, os acordos disputados são aqueles nos quais atores diferentes debatem ideias distintas e o resultado se assemelha ao que era proposto por um deles, desde o começo da disputa. Sendo assim, os atores da arena

⁴¹ O autor cria um diagrama com duas dimensões: aplicabilidade de coerção — por meio da conduta individual e conduta do ambiente — e probabilidade de haver coerção — que varia de imediata a remota. Lowi, então, emprega o diagrama em diversos casos concretos, entre eles, o chamado *floor* do Congresso Nacional dos EUA — espaço na qual deputados e senadores discutem projetos de lei. Nessa arena, Lowi identifica relações de consenso, disputa e criatividade.

regulatória criaram acordos consensuais, criativos ou disputados, com base nas suas relações prévias, com os demais integrantes do campo; interesses; e ideias.

Na próxima seção, adentraremos propriamente na definição da tipologia utilizada para definir a criação do marco regulatório, no campo. Para isso, definiremos o conceito de regulação, para quaisquer indústrias; suas características principais; e os tipos de regulação específicos para as indústrias de comunicação social.

2.2.3. Tipologia de regulação dos meios de comunicação

Regulação é definida, na presente tese, como a ação contínua de monitoramento, definição e refinamento de regras. Optamos por uma definição ampla porque a atividade da regulação é comumente associada a agências reguladoras⁴², quando, diferente disso, esse processo incorpora um vasto conjunto de órgãos burocráticos, tais como Congresso Nacional e ministérios. Para tanto, utilizamos, aqui, a definição de Levi-Faur (2010), segundo a qual regulação é a promulgação de regras prescritivas e o monitoramento e coação dessas regras, por atores sociais, de mercado e políticos sobre outros atores sociais, de mercado e políticos. Sendo assim, o autor define os tipos de regulação com base nos seguintes critérios: quem, como e o que se regula, em quaisquer indústrias.

A primeira questão, portanto, é entender quem são os atores que regulam. Utilizaremos, para tanto, o enfoque de regulação de mercado, ou seja, aquela controlada por atores da indústria e que se dedica, explicitamente ou não, a desenvolver suas capacidades regulatórias. A segunda questão é a respeito de como se regula. Aqui, o conceito é de regulação por terceiros (*third party regulation*), quando

⁴² Um aspecto importante a ser ressaltado é que existe uma relação íntima entre regulação e agências reguladoras. Isso porque fazer regras e operá-las são duas atividades que estão diretamente relacionadas. Existe uma prevalência, na literatura, sobre o trabalho, características, acertos e erros das agências reguladoras. Algumas definições de regulação referem-se, inclusive, só às agências (LEVI-FAUR, 2010, p. 6).

as relações entre a entidade reguladora e a indústria regulada são monitoradas por um terceiro ator, que ocupa a função de um auditor independente ou semindependente.

Por fim, Levi-Faur (2010) define regulação por meio daquilo que se regula. Para tanto, o autor elenca oito aspectos, presentes em quaisquer sistemas de governança — entre os quais, entrada, saída, custos, preferências, entre outros. No nosso objeto de pesquisa, identificamos a regulação da TV por assinatura como de entrada, ou seja, por meio da definição de quem é autorizado a oferecer o serviço; e de conteúdo, ou do conjunto de mensagens distribuídas nas distintas plataformas de comunicação social.

Ainda no que se refere a uma tipologia geral de regulação, qual seja, válida para todas as indústrias, outro aspecto relevante é o debate entre regulação e competição (JORDANA E LEVI-FAUR, 2004). Trata-se, aqui, de definir como a criação de normas estimula ou não a interação e a disputa entre compradores e vendedores independentes, em uma dada indústria. Sendo assim classificamos nosso caso, na presente pesquisa, como regulação da competição (*regulation of competition*), ou seja, texto legal alinhado à perspectiva de criação e o reforço da capacidade governamental.

Esse tipo de estímulo assemelha-se ao enfoque da regulação para a competição (*regulation for competition*), mas, diferentemente dessa, a regulação da competição é menos intrusiva. O que ocorre é que a regulação da competição geralmente concentra-se em responsabilidades econômicas amplas, para a competição nacional, enquanto a regulação para a competição cria normas específicas, para setores da economia. Como consequência, segundo Jordana e Levi-Faur (2004), as responsabilidades amplas impedem as autoridades de terem vasta influência sobre os atores de mercado e leva-as a assumir um perfil reativo a medidas anticompetitivas.

Cabe, agora, apresentar o referencial teórico específico em relação à regulação das indústrias de comunicação social. Nas sociedade contemporâneas, os meios de comunicação são os principais instrumentos de distribuição de conteúdo simbólico. Regulá-los, portanto, pressupõe estabelecer normas relativas à quantidade, qualidade e tipo de mensagens que podem ser enviadas ao público, em uma dada ordem social. E, indo além: significa determinar a extensão da liberdade de expressão naquela

mesma sociedade, bem como os sentidos legais, econômicos e sociais de governança que podem ser empregados para atingir esses mesmos fins (SCHEJTER E HAN, 2011).

O enfoque que utilizaremos para compreender nosso objeto de pesquisa é o da regulação do tipo tecnológica. Essa perspectiva, herdada da tradição norte-americana, compreende que cada avanço tecnológico cria uma justificativa para o controle, direto ou indireto, do conteúdo. O desenvolvimento das indústrias de comunicação, portanto, suscitou a criação de regimes regulatórios distintos — seja para a mídia impressa, rádio, TV aberta ou fechada. Cada uma dessas diretrizes tem o papel de equacionar a premissa de liberdade de expressão de maneiras também separadas — e de acordo com elementos como escassez do meio, gratuidade ou alcance do público.

A despeito das atualizações regulatórias, porém, as instituições e atores estabelecidos geram um constrangimento na direção e ritmo das novas regras. Isso ocorre porque cada novo empreendimento tecnológico perturba o *status quo* e encontra resistência daqueles cujo domínio fica sob ameaça (POOL, 1983). O modelo dos fluxos múltiplos possui uma asserção semelhante, a respeito da definição de um problema de políticas públicas. Kingdon (2003) postula que uma das formas de construir um problema é por meio da categorização. Com o tempo, uma determinada categoria pode se tornar defasada, para um tema. Os gestores, no entanto, seguem a tendência de manter escalas antigas, uma vez que alterações nesses conceitos podem ameaçar os interesses de algum grupo.

2.3. Considerações finais do capítulo

O capítulo apresentou o referencial teórico acerca do processo de criação de políticas redistributivas e regulatórias, em um subsistema estável. Trata-se, portanto, do primeiro estágio do ciclo de políticas públicas, a saber, o de formação de agenda.

O processo de criação de uma política, em um domínio estável, possui algumas particularidades. A definição do problema e a especificação de alternativas sofrem

constrangimentos derivados da institucionalização de relações e processos, no campo. Sendo assim, é preciso considerar o contexto para explicar a criação e a reprodução de mecanismos de reação e contrarreação, durante a formação de agenda.

O processo de criação da política, propriamente, foi definido, na presente pesquisa, com base no modelo dos fluxos múltiplos. Essa teoria de médio alcance postula que os atores assumem distintos papéis ou funções, em um domínio público. Utilizamos, assim, as funções de definição e bloqueio de um problema; defesa de uma solução ou alternativa; e, finalmente, empreendedor de mudanças.

Nosso referencial teórico apropria-se, ainda, de Lowi (1964) para distinguir a natureza do conflito, nas arenas redistributiva e regulatória. As políticas regulatórias são específicas e individuais nos seus impactos e, criam, assim, efeitos diretos, nas pessoas e empresas. Como resultado, as arenas regulatórias são compostas por uma multiplicidade de grupos, organizados em relações tangenciais.

É importante destacar, aqui, que as arenas regulatórias podem se distinguir, em contextos diferentes, de acordo com a existência ou não de benefícios concentrados. A existência de benefícios concentrados estimula a formação de alianças, entre os atores. Influenciam esses vínculos, ainda, os interesses, relações e ideias, dos grupos.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste capítulo, apresentaremos a metodologia de pesquisa, que consiste em: definição do problema e das variáveis, com suas respectivas explicações; apresentação do escopo do objeto de pesquisa, e do método de análise de dados; exposição dos temas de pesquisa, com as categorias de análise correspondentes; e, finalmente, apresentação dos dados empíricos utilizados para cada tema de pesquisa.

3.1. Introdução

A presente pesquisa é um estudo de caso de geração de hipóteses que confronta o modelo de Manuel Guerrero e Mireya Márquez-Ramírez (2014; 2014a) a respeito dos subsistemas de comunicação social, na América Latina⁴³. O paradigma de Guerrero e Márquez-Ramírez parte do modelo estabelecido por Daniel Hallin e Paolo Mancini (2004), que, por sua vez, cria quatro dimensões para analisar os sistemas de comunicação: desenvolvimento dos mercados; grau e natureza das conexões entre empresas de comunicação e partidos políticos; desenvolvimento do profissionalismo, no jornalismo; grau e natureza da intervenção estatal, nos sistemas de comunicação.

Com base nessas dimensões, Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) definem, então, o modelo para a América Latina como liberal capturado. O modelo postula que os meios de comunicação, na região, são predominantemente privados e as coalizões compostas por empresas de comunicação e atores estatais⁴⁴, no subsistema de comunicação, utilizam mecanismos de captura (MITNICK, 2011) das políticas, na região. Com isso, as políticas regulatórias são antigas e desatualizadas ou, ainda, implementadas de forma inconsistente (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a).

⁴³ O modelo dos autores abrange toda a América Latina, mas, na presente pesquisa, incorporamos somente a América do Sul.

⁴⁴ Na presente pesquisa, classificamos a referida coalizão como conservadora, conforme Bolaño (2007).

Conforme o modelo liberal capturado, os partidos e lideranças de esquerda eleitos, na América Latina, no início do século XXI, provocaram mudanças nas políticas de comunicação. Uma característica comum foi criação de reformas políticas que restringiram a concentração econômica e garantiram a participação de meios de comunicação independentes, no âmbito da comunicação. O modelo questiona, no entanto, se as políticas criadas garantiram o pluralismo e a diversidade, na região.

Sendo assim, nossa pesquisa é um estudo de caso de geração de hipóteses, que tem por objetivo explicar por que o processo de formação de agenda, no Brasil, seguiu uma trajetória distinta dos demais países, com governos de esquerda eleitos. Esse enfoque metodológico é especialmente utilizado para explicar casos que não se encaixam em teorias existentes e que, portanto, violam proposições teóricas. Assim, objetivo do estudo de caso de geração de hipóteses é refinar ou substituir uma asserção falha, ou, ainda, especificar as condições do seu escopo (LEVY, 2008).

Cabe, primeiro, ressaltar que utilizaremos o modelo liberal capturado apenas para a região da América do Sul, dentro da América Latina. O recorte justifica-se por dois motivos: trata-se de países que, necessariamente, tiveram governos de esquerda eleitos ou reeleitos nas décadas de 2000 e 2010; e cujos governos criaram políticas regulatórias para a comunicação social eletrônica de massa⁴⁵. Se encaixam nessa definição os governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela⁴⁶.

Sendo assim, descreveremos brevemente as leis criadas, nesses países. Em 1999, o presidente Hugo Chávez, do Partido Socialista Unido de Venezuela, foi eleito, na Venezuela, sendo reeleito em 2002. Em 2000, Chávez sancionou uma nova Constituição Federal. Em 2003, o governo criou uma política regulatória para a comunicação, sancionada em 2004. Ainda em 2003, o presidente Néstor Kirchner, do Partido Justicialista, foi eleito, na Argentina, com a sucessão de Cristina Kirchner, do

⁴⁵ Comunicação social eletrônica de massa é definida, na presente pesquisa, como o conjunto dos meios pelos quais a mensagem é enviada por meio de elétrons e de um ponto a um público — e não de ponto a ponto, tais como internet ou telefonia —, sendo, portanto, de eletrônica e de massa. Se encaixam, nessa definição, a televisão —seja ela aberta ou fechada — e o rádio.

⁴⁶ No Chile, o governo de Michelle Bachelet, do Partido Socialista, não criou uma política regulatória nova. Na Colômbia, a gestão de Juan Manuel Santos estabeleceu o programa Vive Digital Colombia 2014-2018, para a internet. No Paraguai, o governo de Fernando Lugo, da Frente Guasú, tampouco criou uma política específica para a comunicação social eletrônica de massa. O mesmo ocorreu no Peru, na gestão de Ollanta Humala, do Partido Nacionalista Peruano. Guiana, Guiana Francesa e Suriname, por sua vez, possuem mercados de comunicação muito diferentes dos demais países da América do Sul.

mesmo partido, de 2007 a 2011. Entre 2008 e 2009, o governo de Cristina Kirchner criou um marco regulatório para a comunicação social, no país.

Também em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, iniciou seu mandato, no Brasil, sendo reeleito em 2007. Em 2007, o governo criou uma política regulatória para a comunicação social, no país. A lei foi sancionada em 2011, pela sucessora de Lula da Silva, Dilma Rousseff, igualmente do Partido dos Trabalhadores. Já o presidente Evo Morales, do Movimiento al Socialismo, foi eleito para três mandatos seguidos, na Bolívia — sendo que os dois primeiros iniciaram em 2002 e 2005. Em 2009, o governo de Morales criou uma nova Constituição Federal e em 2011, uma nova lei para a comunicação social.

Em 2007, Rafael Correa, da Alianza País, iniciou seu mandato, no Equador e, em 2008, sancionou uma Constituição Federal. Entre 2009 e 2013, foi criada a política regulatória para a comunicação. Finalmente, no Uruguai, José Mujica, da Frente Amplia, governou de 2010 a 2015 e criou, entre 2013 e 2014, uma política para o setor. Tabaré Vasquez, do mesmo partido, havia governado o país de 2005 a 2010.

Nossa suposição é que duas dimensões propostas por Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) falham, na América do Sul. Trata-se do grau e natureza das conexões entre empresas de comunicação e partidos políticos; e do grau e natureza da intervenção estatal, nos sistemas de comunicação. Essas dimensões são definidas, no modelo de Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a), respectivamente, como a captura das políticas regulatórias e a reintervenção do Estado, nas décadas de 2000 e 2010.

Em primeiro lugar, o modelo assera que a coalizão conservadora possui, historicamente, meios formais e informais de intervenção nas políticas de comunicação, na América do Sul. A ausência de políticas regulatórias atualizadas ou a ineficiência na implementação das mesmas propiciam as seguintes consequências: concentração das indústrias de comunicação; gasto discricionário do governo em publicidade nos meios; ausência de regras para os vínculos entre atores estatais e meios de comunicação; e bloqueio na criação de políticas. A segunda dimensão que questionamos refere-se à reintervenção do Estado, na região. O modelo liberal

capturado postula que os governos de esquerda, eleitos ou reeleitos, nas décadas de 2000 e 2010, tinham uma relação antagônica com as empresas privadas de comunicação e que, ainda, "tiveram considerável agência na definição de políticas de comunicação e cultura", na região (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014, p. 2).

Nosso objetivo, com o estudo de caso de formulação de hipóteses, é aperfeiçoar essas duas variáveis independentes ou dimensões explicativas, que, a nosso ver, falham na explicação do caso brasileiro. Para tanto, utilizaremos o referencial teórico da governança (RHODES, 1997); pluralismo reformado (SMITH, 1994; RICHARDSON, 1993); e neoinstitucionalismo histórico (THELEN, 1999; TILLY E GOODIN, 2006). Já o modelo dos fluxos múltiplos (KINGDON, 2003) é a teoria de médio alcance utilizada para descrever e explicar o processo de formação de agenda, no subsistema. Finalmente, utilizaremos o método do *process tracing* (BENNETT E CHECKEL, 2015) para explicar o referido processo e identificar mecanismos causais.

No próximo subcapítulo, adentraremos, propriamente, na problemática e problema de pesquisa, bem como na explicação das variáveis propostas.

3.2. Problema de pesquisa e variáveis independentes

Os subsistemas de comunicação social, na América do Sul são classificados, pela literatura, como do tipo liberal capturado (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a). Trata-se de domínios estáveis de políticas públicas, com empresas de comunicação majoritariamente privadas — que foram criadas e se expandiram durante regimes autoritários, na região, de meados da década de 1950 até o final da década de 1970.

No subsistema do tipo liberal capturado, existe uma coalizão composta por empresas privadas de comunicação, proprietárias de diversos meios de comunicação — entre os quais, canais de TV aberta e fechada, rádios, imprensa escrita e online —, que possui vínculos institucionalizados com atores governamentais. Historicamente,

essa coalizão utiliza seus recursos, de forma conjunta, para bloquear ou retardar a definição de problemas públicos, no âmbito da comunicação social.

No final da década de 1970, os países começaram, gradualmente, a passar para formas mais pluralistas de governo. O período marcou, ainda, a entrada de novos atores e grupos políticos, em um contexto de eleições diretas. No subsistema da comunicação social, grupos da sociedade civil começaram, gradualmente, a demandar a criação de políticas regulatórias atuais, para o campo da comunicação.

Na década de 1990, os governos adotaram políticas de perfil neoliberal, caracterizado por reformas econômicas e privatização de diversas indústrias de rede⁴⁷. Somado a isso, o período também foi marcado pela intensificação das mudanças tecnológicas, no âmbito das telecomunicações. Nesse contexto, diversos governos da região privatizaram as empresas estatais de telefonia fixa. Com isso, novas empresas privadas — algumas das quais, estrangeiras — compraram as companhias estatais.

Nas décadas de 2000 e 2010, lideranças de partidos de esquerda foram eleitas ou reeleitas, na região. Nesse contexto, diferentes governos da América do Sul criaram marcos regulatórios para a TV aberta e a TV por assinatura. O Brasil, por outro lado, foi o único país que criou uma política regulatória somente para a TV por assinatura.

Na América do Sul, a TV aberta utiliza um canal público e é enviada, de maneira gratuita, a toda a população. Já a TV fechada utiliza um canal privado e é enviada, de forma paga, a parte da população. Sendo assim, consideramos que, no modelo liberal capturado, a criação de políticas regulatórias para a TV aberta é de interesse público.

Considerando o acima exposto, nos perguntamos:

a. Por que, no Brasil, a TV aberta não se constituiu em um problema na agenda governamental, na conjuntura das décadas de 2000 e 2010?

b. Como ocorreu a definição do problema, no Brasil, de modo a incluir somente a TV por assinatura como objeto da política pública? Como foi formulada essa política?

⁴⁷ *Network industries*, em inglês.

Desta maneira, nossa variável dependente ou dimensão explicada é o processo de definição do problema para a criação de uma política regulatória para a TV por assinatura, no Brasil. Já nossas variáveis independentes ou dimensões explicativas são:

V1: Papel da coalizão conservadora

Esta variável baseia-se nas teorias do pluralismo e pluralismo reformado (SMITH, 1985), segundo as quais o poder dos atores, em um dado subsistema, depende dos seus recursos; da organização, em relação ao governo; e das ideias. A premissa dessa proposição é que a relação entre indivíduos e grupos é de interdependência (RHODES, 2007) e institucionalizada (RICHARDSON, 1993).

No subsistema de comunicação, dentro do modelo liberal capturado, postulamos que a coalizão conservadora utiliza como recursos principais as alianças com gestores públicos (SABATIER E WEIBLE, 2006) e a propriedade dos meios de comunicação (SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013).

Com base nessa argumentação, a variável concentra-se em explicar o papel da coalizão (DENTE, 2014) no processo de formação de agenda. Para tanto, utilizaremos a função de bloqueio negativo (KINGDON, 2003), segundo a qual os atores adotam diferentes estratégias para se opor a uma questão pública (CAPELLA, 2012). A análise será feita por meio de sequências reativas (THELEN, 1999) de manutenção da estabilidade, com o uso de mecanismos relacionais (GOODIN E TILLY, 2006).

V2: Tipo de governança de esquerda

A fundamentação teórica desta variável é o neoinstitucionalismo histórico, por meio do conceito de junções críticas (COLLIER E COLLIER, 2002). As junções críticas são influenciadas, por sua vez, por mudanças macropolíticas (KINGDON, 2003) provocadas

por eleições ou alterações na administração pública. Esses choques externos afetam os recursos e as limitações dos grupos, no subsistema (SABATIER E WEIBLE, 2006).

Esta variável baseia-se na proposição de que o Estado é uma organização que pode ter objetivos próprios que não apenas o reflexo de demandas de grupos sociais (EVANS, RUESCHMEYER E SCOCPOL, 1985). Para tanto, nos deteremos nos atores que assumem funções no núcleo Executivo (RHODES, 2007) de um governo.

A tipologia de governança de esquerda servirá para explicar as particularidades da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, em relação às políticas regulatórias de comunicação social. Utilizaremos, em primeiro lugar, o governo do tipo ministerial (ELGIE, 1997) para descrever o caso brasileiro. Explicaremos, ainda, o papel dos atores (DENTE, 2014) do núcleo Executivo, na formação de agenda. No caso brasileiro, os atores no núcleo Executivo assumiram a função de empreendedores de políticas públicas (CAPELLA, 2012). Finalmente, a análise será feita por meio de sequências reativas (THELEN, 1999) de formação de agenda, com base em mecanismos relacionais e cognitivos (GOODIN E TILLY, 2006).

Consideramos, ainda, que há outras duas variáveis adicionais que explicam o caso brasileiro. Variáveis adicionais são aquelas que interagem com as independentes, de forma complexa. Podem ser trazidas para dentro do modelo — as chamadas variáveis endógenas —; ou identificadas, mas deixadas de lado — classificadas como variáveis exógenas (BENNETT E CHECKEL, 2015). Ambas as variáveis são exógenas porque não confrontam diretamente categorias do modelo liberal capturado.

Para explicarmos como elas afetam o caso brasileiro, definimos quatro tempos distintos do processo de formação de agenda, sendo T3 nossa variável dependente.

Período	Eventos e data	Variáveis independentes	Variável dependente Regulação da TV, no Brasil
T1	Dissertação de Daniel Herz, 1983	V3: Papel da coalizão democratizadora na promoção do problema (variável adicional)	Início da trajetória institucional de definição de TV por assinatura como problema público
T2	Emenda Constitucional nro 8, 1995	V1 : Papel da coalizão conservadora na oposição (variável principal)	Separação das trajetórias da TV aberta e TV por assinatura
T3	Início do primeiro governo de Lula, 2003	V2: Papel do núcleo Executivo na promoção de mudanças (variável principal) V4: Papel das empresas de telefonia na promoção do problema (variável adicional)	Acoplamento entre os fluxos do problema e das alternativas Definição da desatualização regulatória da TV por assinatura como problema público

Quadro 2

Fonte: elaboração própria

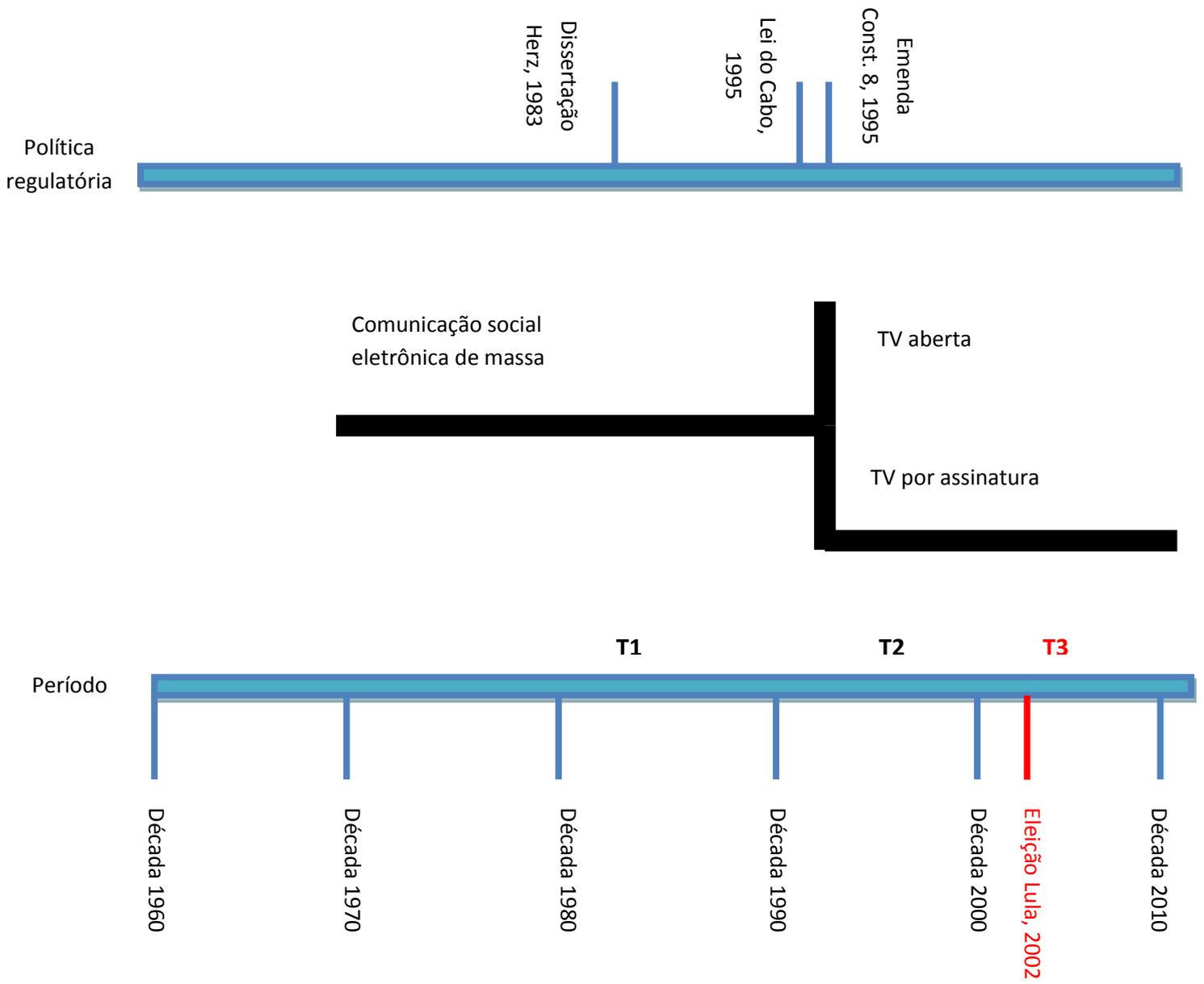


Figura 1
 Fonte: elaboração própria

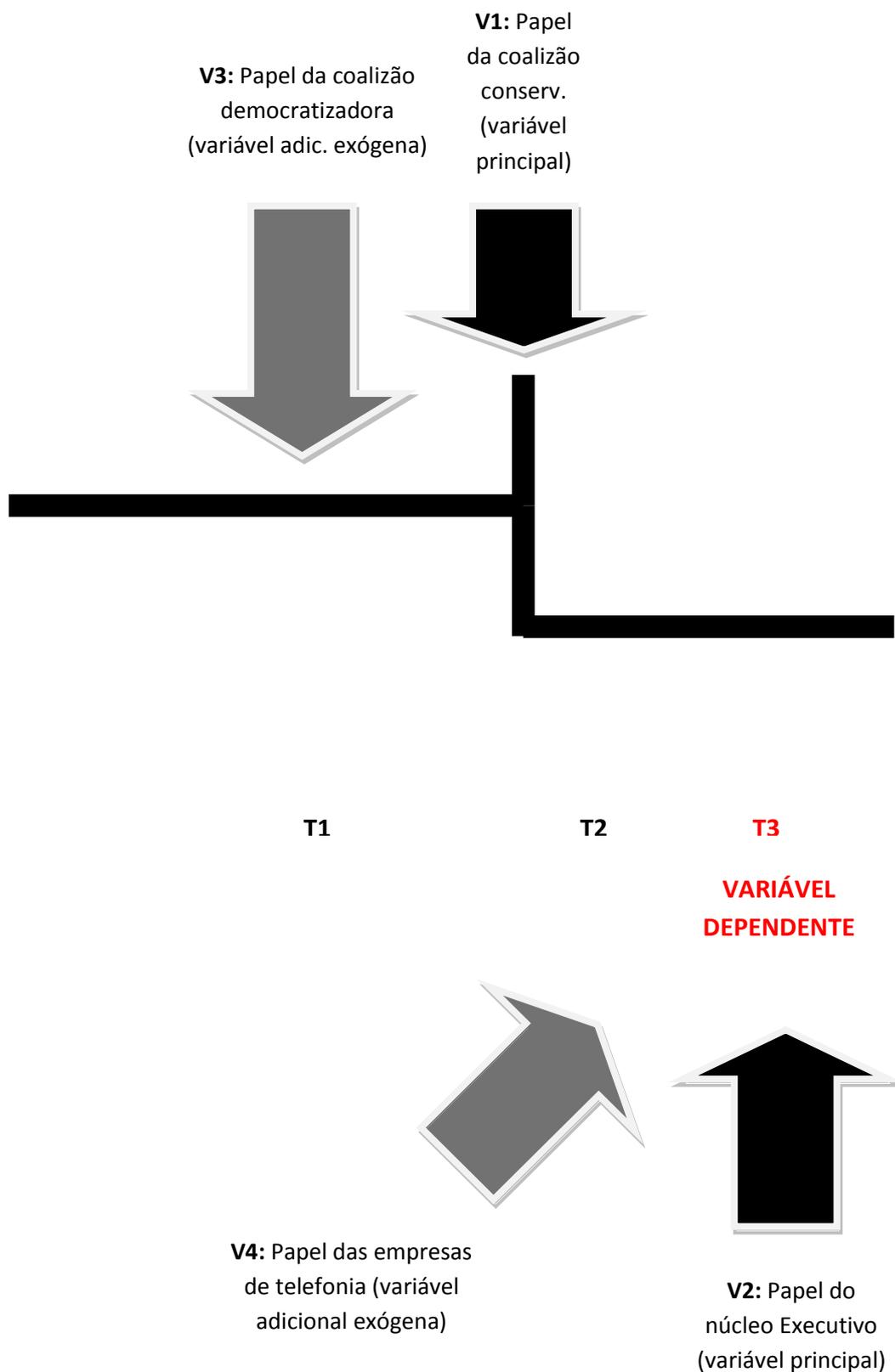


Figura 2
 Fonte: elaboração própria

Sendo assim, consideramos, ainda, duas variáveis independentes, adicionais e exógenas ao modelo liberal capturado, a saber:

V3: Papel da coalizão democratizadora

O pesquisador Daniel Herz, integrante da coalizão democratizadora, assumiu o papel de empreendedor de políticas públicas. Herz atuou na difusão e defesa de ideias e na promoção de mudanças (CAPPELA E LEITE, 2013). Como empreendedor, ele foi responsável por iniciar a trajetória institucional de definição da TV por assinatura como problema (T1) para a convergência da comunicação social eletrônica, no Brasil.

V4: Papel das empresas de telefonia

As empresas de telefonia estrangeiras assumiram a função de promotoras da ideia de TV por assinatura como problema (T3). Essas companhias utilizaram seus recursos, individualmente, para defenderem a necessidade de intervenção ou de modificação no tratamento de uma questão social (DENTE, 2014).

No próximo subcapítulo, definiremos o escopo do nosso objeto de pesquisa e o método de análise utilizado para responder ao problema de pesquisa.

3.3. Escopo do caso e método de análise

Um caso é uma unidade de análise contingente dentro de uma proposição teórica feita pelo pesquisador. Um caso pode ter abrangência temporal ou espacial. A abrangência do caso, assim, determina os limites nos quais é feita uma inferência

teórica (BEACH E PEDERSEN, 2016). Um caso pode, ainda, ser único ou envolver uma população de casos, nas quais assume-se que processos similares ocorrem.

Na presente pesquisa, o caso utilizado é o processo de formação de agenda para a definição do problema, no Brasil, como TV por assinatura. Bennett e Checkel (2015) assertam que o escopo de um caso depende como o pesquisador define a pergunta que está tentando explicar. E, ainda que a pergunta esteja clara, a abrangência do caso, ainda assim, é sujeita a discussão. Os autores propõem que o marco inicial do caso seja em períodos de junções críticas, nos quais uma instituição ou prática era contingente ou aberta a trajetórias alternativas, e atores ou eventos externos determinaram qual trajetória ela iria tomar. Se o pesquisador escolher uma junção crítica, deve, também, levar em conta se eventos antes ou depois eram relevantes e considerar a possibilidade de buscar mecanismos até outras potenciais — mas não realizadas — junções críticas, antes ou depois, do ponto de partida escolhido.

Sendo assim, definimos o ponto inicial do nosso caso como um período de junção crítica, ocasionado por uma mudança macropolítica, a saber: a eleição e o início do mandato de um governante de esquerda, no Brasil. O ponto inicial do nosso caso, portanto, é o início do mandato do presidente Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, em janeiro de 2003 (T3). Nessa primeira gestão, o ministro da Cultura, Gilberto Gil, assumiu o papel de empreendedor de políticas públicas na difusão de ideias. Em janeiro de 2007, o presidente Lula da Silva iniciou o segundo mandato, quando, então, o deputado federal Jorge Bittar, do Partido dos Trabalhadores, também assumiu o papel de empreendedor — porém, no acoplamento entre o fluxo do problema e das alternativas. Sendo assim, nosso caso está compreendido do início do primeiro mandato, em 2003, quando o ministro Gilberto Gil lança o Programa Brasileiro do Cinema e do Audiovisual; até o momento em que o deputado Jorge Bittar negocia um acordo entre os atores com benefícios concentrados (WILSON, 1995), em novembro de 2007, e consegue, assim, acoplar os fluxos do problema e alternativas.

O método utilizado é o *process tracing*, cujo objetivo é identificar a cadeia causal e os mecanismos causais existentes entre as variáveis independentes e o resultado, ou seja, a variável dependente (BENNETT E CHECKEL, 2015). Do ponto de

vista epistemológico, o *process tracing* é fortemente relacionado à virada para as explicações, nas ciências sociais, baseadas na referência a mecanismos causais. Essa perspectiva tem origem no pensamento de David Hume acerca de explicações causais. É importante destacar, no entanto, que, na perspectiva ontológica, o pesquisador não tem acesso, sem mediação, aos mecanismos causais; e tampouco pode observar diretamente esses mecanismos. Sendo assim, a tarefa da pesquisa é criar hipóteses sobre como os mecanismos — ou entidades ontológicas — devem funcionar, e testar as implicações observáveis dessas hipóteses (BENNETT E CHECKEL, 2015).

Vimos, então, que um caso é, assim, um processo cuja explicação é construída por meios da combinação de mecanismos causais. Mecanismos, por sua vez, são uma classe delimitada de eventos que mudam as relações entre conjuntos específicos de elementos contextuais (TILLY E GOODIN, 2006). Tilly e Goodin (2006) oferecem algumas categorias de mecanismos, sendo que utilizaremos duas delas: relacionais e cognitivos. Os mecanismos relacionais são aqueles que alteram as conexões entre as pessoas, grupos e redes interpessoais. São identificados por palavras como aliado, atacar, subordinado e apaziguar. Já os mecanismos cognitivos, por sua vez, operam por meio de alterações na percepção individual e coletiva dos atores. Esse conjunto de mecanismos é identificado por palavras como reconhecer, reinterpretar e classificar.

Na presente pesquisa, consideramos, ainda, que os mecanismos operam por meio da agência dos indivíduos e grupos, uma vez que o ciclo de políticas públicas é explicado por meio de quem ganha o quê e por quê (LASSWELL, 1958). Os atores, assim, assumem papéis (DENTE, 2014) no processo de formação de agenda. Bennett e Checkel (2015) recomendam, no entanto, que o pesquisador considere ambas explicações de agência e estrutura, na análise de um caso. Constrangimentos estruturais podem ser, assim, materiais, institucionais ou normativos, enquanto atores, por sua vez, são motivados por cálculos racionais de interesses materiais, vieses cognitivos, motivação emocional e preocupações normativas (BENNETT E CHECKEL, 2015). Desta maneira, descreveremos mecanismos de agência, por meio de verbos, mas tendo em vista os constrangimentos institucionais — uma vez que os

indivíduos e grupos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos (HALL E TAYLOR, 2003).

Finalmente, cabe esclarecer que o problema de pesquisa e os mecanismos explicativos servem apenas para o processo de formação de agenda no Brasil. Ora, trata-se de um estudo de caso de geração de hipóteses que tem por objetivo confrontar o modelo liberal capturado (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a), no âmbito da América do Sul. Sendo assim, o problema se direciona ao caso que não se encaixa no modelo e cria, assim, novas hipóteses para a referida teoria explicativa. Essas hipóteses, no entanto, precisam ser posteriormente refinadas e testadas, especificamente, para os casos da Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela.

No próximo subcapítulo, explicaremos quais temas de pesquisa foram definidos para descrever e explicar o presente caso, com suas respectivas categorias de análise. O subcapítulo apresenta, ainda, os dados empíricos utilizados, para cada tema.

3.4. Temas de pesquisa, categorias e dados empíricos

Nossa variável dependente é caracterizada por um processo, que, por sua vez, explica nosso problema de pesquisa. Para compreender o referido processo é preciso, ainda, descrever o campo no qual ele ocorre, a saber, um subsistema de políticas públicas. Sendo assim, nossos temas de pesquisa são: a descrição dos atores e interesses, no subsistema; a descrição do papel que eles assumem, na formação de agenda; e a explicação da agenda, por meio de mecanismos causais. Cada um dos temas de pesquisa é composto, ainda, por categorias de análise. Os temas de pesquisa e suas respectivas categorias, portanto, são os que seguem:

a. Atores e interesses:

- coalizão conservadora: questão comum, composição, relação entre os atores, recursos, interesses e crenças;

- coalizão do audiovisual: questão comum, composição, relação entre os atores, recursos, interesses e crenças;

- coalizão democratizadora: questão comum, composição, relação entre os atores, recursos e crenças;

- atores de telefonia: descrição, recursos e interesses;

- integrantes do núcleo Executivo: perfil, função e recursos;

- mapa da relação dos atores, no campo, desde a década de 1960.

b. Papel dos atores e explicação do processo:

- promoção do problema, pelos atores de telefonia;

- defesa de alternativas, pela coalizão do audiovisual;

- papel do empreendedor na difusão de ideias, no âmbito do Executivo;

- bloqueio negativo, por grupo de pressão;

- papel do empreendedor, no acoplamento entre os fluxos, no âmbito do Legislativo;

- defesa de alternativas, pela coalizão do audiovisual.

Cabe mencionar, aqui, que todas os temas e categorias já estavam previamente previstos, antes do campo. A exceção são os integrantes do núcleo Executivo que assumiram o papel de empreendedores de políticas públicas, no processo. Para esses atores, foram feitas entrevistas adicionais, depois do campo, acerca do tema.

A principal técnica de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, cujo objetivo é compreender o sentido que os atores dão às suas condutas, a maneira com a qual se representam e como vivem uma dada situação. A entrevista serve, assim, para que o pesquisador possa entender as estruturas e o funcionamento de um grupo, instituição ou formação social determinada (POUPART, 2008). A escolha da entrevista semiestruturada justifica-se porque, com base na compreensão dessas estruturas, o pesquisador pode explicar um determinado processo ou fenômeno social, por meio da utilização de mecanismos causais. O instrumento de coleta de dados, para as entrevistas semiestruturadas, foi o roteiro de entrevista⁴⁸.

A amostra de entrevistados foi definida com o objetivo de abranger a totalidade do problema, em suas múltiplas dimensões. Utilizou-se, para tanto, a técnica da inclusão progressiva, ou seja, sem demarcar, antecipadamente, o número de entrevistados. A inclusão progressiva é interrompida pelo critério da saturação, a saber, quando as concepções, explicações e sentidos atribuídos pelos atores sociais começam a apresentar regularidade (MINAYO, DELANDES E GOMES, 2012).

Realizamos o trabalho de campo em Brasília, no Rio de Janeiro e em Porto Alegre, majoritariamente entre junho e agosto de 2016. Nessa etapa, também realizamos algumas entrevistas por Skype. Adicionalmente, entre julho e agosto de 2017, procedemos algumas entrevistas extra, por Skype, acerca dos integrantes do núcleo Executivo do governo. Ao todo, foram realizadas 29 entrevistas.

No quadro abaixo, apresentamos as fontes das entrevistas, divididas em função dos temas de pesquisa anteriormente mencionados.

COALIZÃO CONSERVADORA

CRENÇAS

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
1	Integrante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (ABERT)	Entidade de classe, diretoria	13.06.16, pessoalmente

⁴⁸ *Interview script*, em inglês; e *guión de entrevista*, em espanhol.

2	Funcionário/a do Ministério das Comunicações	Governo federal , administração	20.06.16, pessoalmente
---	--	---------------------------------	------------------------

ESTRUTURA E RECURSOS

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
3	Assessor/a parlamentar de empresa privada de TV	Empresa privada, assessoria parlamentar	17.06.16, pessoalmente
4	Assessor/a parlamentar de empresa privada de TV	Empresa privada, assessoria parlamentar	21.07.16, por Skype
5	Professor/a universitário/a	Pesquisa	28.06.16, pessoalmente
6	Professor/a universitário/a	Pesquisa	29.06.16, pessoalmente
7	Funcionário/a da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Governo federal, administração	13.06.16, pessoalmente

COALIZÃO DO AUDIOVISUAL

CRENÇAS, ESTRUTURA E RECURSOS

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
8	Pós-graduação em Comunicação Social	Pesquisa	23.06.16, pessoalmente
9	Integrante da Fundação Cinema do Rio Grande do Sul (Fundacine)	Entidade de classe, diretoria	28.06.16, pessoalmente
10	Produtor/a de audiovisual	Ativista político independente	27.06.16, pessoalmente
11	Integrante da Fundação Cinema do Rio Grande do Sul (Fundacine)	Entidade de classe, diretoria	12.08.16, pessoalmente
12	Integrante do Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo	Entidade de classe, diretoria	26.07.16, por Skype
13	Integrante da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPI-TV)	Entidade de classe, diretoria	06.07.16, pessoalmente

COALIZÃO DEMOCRATIZADORA

CRENÇAS, ESTRUTURA E RECURSOS

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
14	Integrante do Intervozes	Entidade de classe, diretoria	27.06.16, pessoalmente

15	Integrante do Intervozes	Entidade de classe, diretoria	17.10.16, por Skype
16	Integrante do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)	Entidade de classe, diretoria	11.08.16, pessoalmente
17	Professor/a universitário/a	Pesquisa	14.06.16, pessoalmente
18	Professor/a universitário/a	Pesquisa	24.06.16, por Skype
19	Pesquisador/a EPCOM	Pesquisa	21.09.17, pessoalmente

ATORES DE TELEFONIA

RECURSOS E INTERESSES

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
4 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Assessor/a parlamentar de empresa privada de TV	Empresa privada, assessoria parlamentar	21.07.16, por Skype
20	Assessor/a parlamentar de empresas de telefonia	Empresa privada, assessoria parlamentar	14.06.16, pessoalmente
21	Funcionário/a da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Governo federal, <i>decision maker</i>	14.06.16, pessoalmente
2 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a do Ministério das Comunicações	Governo federal, administração	20.06.16, pessoalmente
7 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Governo federal, administração	13.06.16, pessoalmente

NÚCLEO EXECUTIVO

PERFIL E RECURSOS

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
22	Funcionário/a da Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Governo federal, administração	10.08.17, por Skype
23	Funcionário/a do Ministério da Cultura	Governo federal, administração	31.07.17, por Skype
24	Funcionário/a da Câmara dos Deputados	Congresso Nacional, consultor legislativo	03.08.17, por Skype

ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
--------	-----------------	--------	--------------------

25	Funcionário/a do Ministério da Cultura	Governo federal, <i>decision maker</i>	05.09.16, pessoalmente
26	Funcionário/a do Ministério da Cultura	Governo federal, <i>decision maker</i>	22.07, e 02.08 e 09.08.16, por Skype
23 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a do Ministério da Cultura	Governo federal, administração	22.08.16, por Skype
22 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a da Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Governo federal, administração	23.06.16, pessoalmente

DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
4 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Assessor/a parlamentar de empresa privada de TV	Empresa privada, assessoria parlamentar	21.07.16, por Skype
20 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Assessor/a parlamentar de empresas de telefonia	Empresa privada, assessoria parlamentar	14.06.16, pessoalmente
21 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Governo federal, <i>decision maker</i>	14.06.16, pessoalmente
2 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a Ministério das Comunicações	Governo federal, administração	20.06.16, pessoalmente
7 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Governo federal, administração	13.06.16, pessoalmente

TRAMITAÇÃO DA LEI

Código	Função na época	Perfil	Data da entrevista
27	Deputado/a federal	Congresso Nacional, parlamentar	15.06.16, pessoalmente
28	Funcionário/a da Câmara dos Deputados	Congresso Nacional, consultor legislativo	16.06.16, pessoalmente
23 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a da Câmara dos Deputados	Congresso Nacional, consultor legislativo	16.06.16, pessoalmente
3 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Assessor/a parlamentar de empresa privada de TV	Empresa privada, assessoria parlamentar	17.06.16, pessoalmente

4 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Assessor/a parlamentar de empresa privada de TV	Empresa privada, assessoria parlamentar	21.07.16, por Skype
29	Assessor/a parlamentar da Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Governo federal , assessoria parlamentar	23.06.16, pessoalmente
22 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a da Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Governo federal, administração	23.06.16, pessoalmente
23 (mesmo entrevistado/a de outro tema)	Funcionário/a do Ministério da Cultura	Governo federal, administração	22.08.16, por Skype

Quadro 3

Fonte: elaboração própria

Com relação às coalizões conservadora, do audiovisual e democratizadora, entrevistamos majoritariamente integrantes dos referidos grupos e pesquisadores universitários, com o objetivo de compreender a questão comum, que une os atores; os integrantes; recursos; e crenças de cada grupo. Em relação à coalizão conservadora, especificamente, parte das empresas privadas brasileiras de comunicação, integrantes desse grupo, possuem benefícios concentrados (WILSON, 1995) na manutenção do *status quo* regulatório. Sendo assim, utilizamos fontes mais variadas de evidência, uma vez que a utilização dos mesmos fluxos de comprovação possibilita a criação de um viés de pesquisa, com acumulação de erros (BENNETT e CHECKEL, 2015).

Em relação aos atores de telefonia, as empresas privadas de telefonia negociavam, primordialmente, de forma individual. Sendo assim, entrevistamos representantes do Executivo e das companhias. Com respeito aos integrantes do núcleo Executivo que assumiram o papel de empreendedores de políticas públicas, as fontes consultadas acerca do perfil e recursos desses indivíduos foram funcionários do Executivo ou Legislativo cujo trabalho era próximo dessas pessoas.

O processo de formação de agenda, por sua vez, consistia majoritariamente na explicação de dois fluxos, a saber: do problema e das soluções. Em ambos os casos, entrevistados integrantes da administração pública, no âmbito do Executivo e do

Legislativo. Finalmente, a última etapa da formação de agenda é composta pelo acoplamento entre problema e soluções, ocorrido especificamente no Legislativo. Ora, o processo de negociação da política regulatória envolveu a negociação entre todos os atores interessados na criação da política. Sendo assim, a arena legislativa contempla integrantes do Congresso Nacional, representantes de empresas privadas, de entidades de classe e do governo federal, entre outros.

Além das entrevistas semiestruturadas, utilizamos, ainda, a técnica de pesquisa de análise documental. Os documentos coletados compreendem registros de atividades públicos, no Executivo e Legislativo; outros documentos públicos, como projetos de lei e capital social de empresas; relatórios de atividades de entidades de classe; textos e cartas de entidades de classe; e notícias e reportagens de meios de comunicação. Trata-se de fontes primárias, ou seja, escritas ou coletadas por aqueles que efetivamente testemunharam os eventos sobre os quais descrevem; e públicas, sendo incluídas nas categorias de arquivos abertos e de publicação aberta. Documentos são compreendidos, na presente pesquisa, como sedimentos de práticas sociais com capacidade de informar acerca das decisões feitas pelas pessoas — tanto em termos diários quanto de longo prazo (MAY, 2004). Os documentos foram utilizados de forma complementar às entrevistas semiestruturadas.

Finalmente, a técnica de análise de dados utilizada foi a análise de conteúdo, com base principalmente em Bardin (1979). Essa técnica consiste em organizar o material a ser investigado; codificar o referido material; e, finalmente, analisar os dados, por meio de inferência e interpretação, com base no referencial teórico (SILVA E FOSSÁ, 2013). A análise foi realizada com o auxílio do *software* NVivo.

3.5. Considerações finais do capítulo

No presente capítulo, explicamos a metodologia de pesquisa utilizada para responder ao problema de pesquisa proposto. Inicialmente, definimos a pesquisa como um estudo de caso de geração de hipóteses que confronta o modelo de Manuel

Guerrero e Mireya Márquez-Ramírez (2014; 2014a) a respeito dos subsistemas de comunicação social, na América Latina. O objetivo, com isso, é explicar um caso que não se encaixa no referido modelo e, assim, substituir as asserções falhas (LEVY, 2008).

Com base nesse enquadramento, definimos duas variáveis independentes, configuradas em variáveis independentes. Consideramos, ainda, outras duas variáveis adicionais, do tipo exógenas (BENNETT E CHECKEL, 2015), para explicar o caso brasileiro. O método de pesquisa utilizado é o *process tracing*, com uma perspectiva epistemológica de realismo científico (BENNETT E CHECKEL, 2015) e o uso de mecanismos causais (TILLY E GOODIN, 2006) para construir a explicação do processo.

A partir desse desenho de pesquisa, definimos os temas de pesquisa e a amostra de pesquisa. A principal técnica de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada (POUPART, 2008) e o instrumento, o roteiro de entrevista. Adicionalmente, utilizamos a pesquisa em documentos — tais como projetos de lei, audiências públicas, informações de capital de empresas, entre outros. Finalmente, a técnica de análise de dados é a análise de conteúdo.

4. SUBSISTEMAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, NA AMÉRICA DO SUL

No presente capítulo, apresentaremos as principais características dos subsistemas de comunicação social, na América do Sul. Em primeiro lugar, definiremos como foi implementado o modelo privado de comunicação, na região; bem como a relação entre as empresas privadas de comunicação e o governo. No segundo subcapítulo, definiremos as características da comunicação social eletrônica de massa, composta por rádio e TV, especificamente na América do Sul.

Na seção seguinte, explicaremos o bloqueio negativo na definição do problema e a perspectiva tecnológica de regulação dos meios. Finalmente, no último subcapítulo, apresentaremos as características da coalizão conservadora, na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela; o papel dos governantes eleitos e reeleitos, nas décadas de 2000 e 2010, na regulação dos meios; e natureza das políticas regulatórias criadas, durante esse período, na América do Sul.

4.1. Criação de modelo privado de comunicação

O subsistema da comunicação social possui características próprias, nas distintas regiões, com base no contexto histórico, nos atributos sociopolíticos e na natureza da relação entre os atores⁴⁹. No que se refere especificamente à América do Sul, os meios de comunicação foram majoritariamente implementados na década de 1950, quando os países, em sua maioria, estavam sob regimes políticos de caráter militar: Juan Domingo Perón, na Argentina; Marcos Pérez Jiménez, na Venezuela; Gustavo Rojas Pinilla, na Colômbia; e Manuel Odría, no Peru. Na década de 1960, a TV foi implementada durante os governos de Alfredo Stroessner, no Paraguai; e Alfredo Ovando Candía, na Bolívia. No Brasil, por sua vez, as empresas privadas de TV aberta

⁴⁹ Hallin e Mancini (2004, 2017) criaram uma tipologia seminal, com o objetivo de identificar os diferentes modelos de relação entre os meios de comunicação e a política. Resulta, disso, a criação de três modelos: o pluralista polarizado, que apresenta uma combinação de tradições autoritárias de intervenção e tradições democráticas de bem-estar social e é encontrado principalmente nos países da Europa Mediterrânea; o corporativista democrático, na qual os meios de comunicação são entendidos como coisa pública, e é encontrado fundamentalmente na Europa Continental; e o liberal, onde os meios são predominantemente privados e o papel do Estado é limitado, tendo como principal exemplo os Estados Unidos.

havia começado a operar no governo de Eurico Gaspar Dutra, no final da década de 1940. Inicialmente, a maior parte desses mandatários implementou canais de televisão públicos, sob controle governamental. Rapidamente, no entanto, empresas privadas de comunicação começaram a instalar canais privados^{50 51}(CIFUENTES, 2001). Esse processo teve massivo apoio das principais empresas de televisão dos Estados Unidos, entre as quais, ABC, NBC e CBS. Anos depois, a presença das empresas estadunidenses diminuiu, ainda que a influência desses grupos tenha permanecido no conteúdo dos canais e na venda de tecnologia (ARROYO, BECERRA E CASTILLEJO, 2012).

Ao longo da década de 1960, as empresas de comunicação privadas se expandiram e as públicas, por sua vez, assumiram, em sua maioria, uma posição secundária⁵² — com regras arbitrárias e sem debate acerca do modelo de serviço público (SOUZA, 2014). O modelo privado de rádio e TV abertos baseava-se no modelo de radiodifusão⁵³ comercial, adotado pelos Estados Unidos, na década de 1920. Esse padrão caracteriza-se por canais de rádio e TV privados, financiados por publicidade e operando em mercados competitivos — nos quais uma ou mais empresas controlam parte significativa da cota de mercado (*market share*). Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, no entanto, a implementação do modelo privado, na América do Sul, se deu em regimes autoritários, nos quais, frequentemente, o mercado era desregulado e altamente controlado. De acordo com Fox e Waisbord (2002), as elites econômicas, na região, tinham mais interesse no controle dos meios do que na regulação do crescimento comercial ou no estabelecimento de objetivos de interesse público. Outra característica era que grupos empresariais de perfil familiar eram, com frequência, proprietários e gestores das empresas (ARROYO, BECERRA E CASTILLEJO, 2012). Os governos autoritários possuíam dois padrões principais de relação com os

⁵⁰ Há pouca literatura sistematizando a história da implementação da TV privada, na América Latina, sendo Cifuentes (2001) uma das exceções. Já a literatura em relação à TV pública é mais ampla.

⁵¹ O subsistema de comunicação do México tem muitas características em comum com o Brasil, mas não está no escopo da presente pesquisa. Cifuentes (2001, p. 118) e Fox e Waisbord (2002, p. 3) abordam algumas das semelhanças.

⁵² As exceções são a televisão no Chile, cuja estrutura de TV foi inaugurada em 1970, como um monopólio estatal confiado a universidade; e a Colômbia, onde a TV, até a década de 1990, era operada exclusivamente pelo Estado, embora fosse permitido o aluguel de faixas horárias a programadoras privadas (SOUZA, 2014).

⁵³ O rádio e a TV abertas são chamados, também, de radiodifusão, ou, em inglês, *broadcasting*.

meios privados: perseguir aqueles críticos ao governo e criar relações próximas com as principais elites econômicas (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a).

Ainda na década de 1960, agências e organizações internacionais⁵⁴, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); e a Organização dos Estados Americanos (OEA), criaram programas de financiamento para a expansão dos meios de comunicação públicos na promoção da saúde, educação, desenvolvimento rural e planejamento familiar. Como consequência, alguns governos da América do Sul implementaram programas públicos de televisão. Em 1966, o governo do presidente Carlos Lleras, da Colômbia, criou um programa educacional complementação do ensino regular, com o apoio do Ministério da Educação, no país. O governo de Lleras também estabeleceu uma política de integração e desenvolvimento rural, por meio de conteúdo para adultos de classe baixa, na TV aberta. O que ocorre é que essas políticas para a TV pública duraram apenas enquanto houve financiamento internacional ou apoio doméstico, em cada país (FOX E WAISBORD, 2002).

Sendo assim, Arroyo, Becerra e Castillejo (2012) identificam algumas estruturas comuns aos sistemas de comunicação, na América do Sul: predominância do modelo comercial de rádio e TV; ausência de meios de comunicação públicos e não governamentais com audiência significativa; alto nível de concentração da propriedade, liderado, geralmente, por poucos grupos; e centralização na produção de conteúdo, nos principais centros urbanos. Para os autores, a concentração da propriedade dos meios privados contrasta, na região, com a ausência de uma cultura institucional de meios públicos que estimulem a diversidade de conteúdo.

Como resultado, o mercado de comunicação se configurou em um modelo hierarquicamente definido por uma elite de empresas ligadas ao governo, contrária a mudanças regulatórias e produtora de conteúdo audiovisual fortemente vinculado ao imaginário nacional (ARROYO, BECERRA E CASTILLEJO, 2012). São elas: Grupo Globo, no Brasil; Clarín, na Argentina; Caracol e El Tiempo, na Colômbia; Mercurio, no Chile; e Grupo Cisneros, na Venezuela. Alguns países têm um mercado altamente concentrado,

⁵⁴ O governo do presidente John F. Kennedy também lançou o programa Aliança para o Progresso — *Alliance for Progress*, em inglês —, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e social, na América Latina.

como Brasil; e outros, um duopólio, como Colômbia. Há, ainda, canais públicos, cuja audiência, no entanto, é relativamente inferior e o alcance do sinal, limitado.

Com respeito à produção de conteúdo audiovisual, Mazziotti (1996) identifica pelo menos quatro fases distintas da indústria da novela^{55 56}, na América do Sul. A primeira delas é a inicial, das décadas de 1950 a 1960, quando os programas eram ao vivo e é criada a fita de vídeo⁵⁷, para gravar o conteúdo, de forma doméstica. A fase artesanal, por sua vez, corresponde ao período até a década de 1970 e caracteriza-se por uma produção de baixo orçamento, com mercado nacional e, eventualmente, continental. O período entre as décadas de 1970 e 1980 é identificado como industrial, quando a novela se consolida, em alguns países, como o principal produto exportável, para o continente; e a produção de conteúdo é organizada e padronizada. As empresas de comunicação criam um sistema de contratação de atores⁵⁸, com exclusividade e a longo prazo. A indústria do audiovisual se expande e estabelece parcerias com a indústria fonográfica⁵⁹ e a cinematográfica. Da década de 1990 em diante é o período chamado transnacional. A novela é exportada para outros países e, com isso, as empresas começam a produzir conteúdo que neutralize alguns traços culturais específicos, locais. As companhias privadas também aprimoram a qualidade das imagens e alteram a temática das novelas — a fim de que possam ser consumidas internacionalmente. Simultaneamente, o mercado de conteúdo audiovisual internacional também sofre modificações, com o desenvolvimento de indústrias nacionais e regionais, consolidadas internacionalmente (CAPPARELLI, 1997).

Desde o final da década de 1970, os países da América do Sul passaram por um período de mudanças macropolíticas caracterizado pelo fim gradual dos regimes autoritários e o estabelecimento de governos eleitos de forma direta. As novas

⁵⁵ *Telenovela*, em espanhol.

⁵⁶ Novela é uma obra audiovisual de ficção, desenvolvida para a televisão, dividida em capítulos.

⁵⁷ *Videotape*, em inglês.

⁵⁸ *Star system*, em inglês.

⁵⁹ Indústria fonográfica é aquela responsável pela gravação e distribuição de meios sonoros — em formatos analógicos, como CD, K7, vinil; ou digitais, como MP3.

lideranças políticas reconheciam, em sua maioria, as garantias fundamentais de liberdade de imprensa e consideravam o uso direto da violência e a censura aberta como instrumentos ilegítimos de controle sobre os meios de comunicação (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a). As mudanças macropolíticas provocaram períodos de junção crítica (COLLIER E COLLIER, 2002) nos subsistemas de comunicação, na América do Sul, com alterações nos recursos dos atores (SABATIER E WEIBLE, 2006).

O contexto de eleições diretas provocou a entrada de novos grupos políticos, no sistema partidário, e a competição com os grupos existentes. No âmbito da comunicação social, os atores políticos entrantes precisaram reconhecer os interesses das empresas de comunicação e criar alianças, formais e informais, com as companhias já consolidadas, no subsistema. O período pós-transição democrática caracterizava-se, assim, por uma renovação no arranjo dos atores — segundo a qual os políticos eleitos necessitavam dos meios de comunicação para difundir suas mensagens e competir por poder, enquanto as companhias tradicionais, por sua vez, dependiam dos políticos para manter seus privilégios (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a).

Esse período também marcou a articulação e a formalização de grupos da sociedade civil, defensores da perspectiva pluralista da comunicação social (LLORENS, 2013); e de parcelas da classe média mais bem informadas (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014). Em 1976, a UNESCO estabeleceu a Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, que, em 1980, apresentou o relatório *Un Solo Mundo, Voces Múltiples* — conhecido como Relatório McBride⁶⁰. O texto introduziu os princípios de acesso e de participação, serviço público e planejamento estratégico da comunicação (GUICHANDUT, PEREA E CARRIL, 2014).

O estágio posterior à transição democrática consolidou, ainda, um grupo específico, no subsistema, que definiremos, na presente pesquisa, como coalizão conservadora (BOLAÑO, 2007)⁶¹. Esse grupo detém mais poder no subsistema de

⁶⁰ Trata-se de uma referência a Sean Mc Bride, que presidiu a comissão da Unesco.

⁶¹ O autor utiliza a classificação para o caso brasileiro, no qual identifica, ainda, as coalizões progressista, composta por atores que defendem a atualização das leis para os meios de comunicação de massa, sendo eles majoritariamente da sociedade civil; e liberal, formada, entre outros atores, por empresas privadas de telefonia.

comunicação fundamentalmente por causa dos seus recursos (RHODES, 1997) e da organização com o governo (SMITH, 1994). A relação entre coalizão e governo, por sua vez, é institucionalizada (RICHARDSON, 1993), ainda que dinâmica (THELEN, 1999).

Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) apontam dois recursos desse grupo, composto por empresas privadas de TV e integrantes do governo: o uso discrecional de recursos públicos, em publicidade; e a existência de políticos eleitos como proprietários de empresas de comunicação. Em primeiro lugar, a receita das empresas privadas de comunicação, depende, na região, em grande parte, da publicidade governamental — especialmente em países cujos mercados publicitários são pequenos. O financiamento é utilizado, assim, pelos governos, de forma facultativa. Em relação à propriedade das empresas, Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) mencionam o caso do Brasil, onde o governo federal concedia, de forma discricionária, outorgas de TV aberta a grupos políticos regionais, desde o período do regime civil-militar, na década de 1960 (AIRES, SANTOS *et al*, 2016). No Chile, o presidente Sebastián Piñera foi acionista majoritário da empresa de comunicação Chilevisión, na década de 2006 a 2010. Na Colômbia, integrantes da família Santos — composta pelo ex-vice-presidente Francisco Santos e o atual presidente Juan Manuel Santos — são acionistas da empresa El Tiempo, desde a sua fundação, na década de 1910.

Acrescentamos, ainda, outro recurso próprio da coalizão conservadora, nos subsistemas de comunicação: a propriedade dos meios de comunicação, o que, por sua vez, permite o agendamento (*agenda setting*), ou seja, a proeminência ou destaque de uma questão pública; e o enquadramento (*issue framing*), a saber, a exposição de alguma informação, para o audiência, com a intenção de formatar o seu entendimento a respeito do tema (SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013). Finalmente, o sistema de crenças (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993) proeminente, na coalizão conservadora, baseia-se no paradigma do liberalismo e, em especial, na teoria libertária dos meios (SIEBERT, PETERSON E SCHRAMM, 1972).

Guerrero e Márquez-Ramírez (2014a) entendem que a coalizão conservadora utiliza seus recursos para bloquear quaisquer tentativas de atualizar a legislação para os meios de comunicação, na América do Sul. Os países contam com constituições

nacionais que garantem direitos de expressão e muitos possuem, também, autoridades administrativas para criar e implementar políticas regulatórias. No entanto, ainda que existam leis complexas e, muitas vezes, amplas e detalhadas, prevalece a ineficiência regulatória (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a). O bloqueio na definição do problema tem como objetivo principal preservar prerrogativas das quais a coalizão usufrui (KINGDON, 2003; RICHARDSON, 1993).

No próximo subcapítulo, definiremos as características da comunicação social eletrônica de massa, composta por rádio e TV, especificamente na América do Sul.

4.2. Comunicação social eletrônica de massa, na América do Sul

As telecomunicações são, do ponto de vista normativo, uma categoria da comunicação social que envolve a transmissão, por meio de ondas eletromagnéticas, de mensagens de qualquer natureza. Nesse sentido, integram as telecomunicações a telefonia fixa e móvel; o rádio e a TV abertos ou por assinatura; e a internet. Dentro das telecomunicações, definimos o âmbito específico da comunicação social eletrônica de massa, ou seja, toda forma de comunicação na qual a mensagem é enviada de um ponto particular a uma audiência abrangente, por meio de ondas eletromagnéticas, sendo, portanto, de massa e eletrônica. Se encaixam nessa definição a TV e o rádio.

A comunicação social eletrônica de massa integra um ramo próprio, a saber, o das indústrias culturais. Nesse sentido, rádio e TV são compreendidos como instituições sociais com capacidade tecnológica de disseminar mensagens, em massa (TURROW, 1992). Nas sociedades contemporâneas, os meios de comunicação são os principais distribuidores de conteúdo simbólico (SCHEJTER E HAN, 2011). Já a telefonia e a internet integram o grupo das utilidades (*utilities*) ou indústrias de rede. Essa atividade é regulada com o objetivo de manter uma meta equânime e assegurar que todos os lares recebam um nível básico do serviço (ALEXADIS E CAVE, 2011).

A presente pesquisa tem como escopo a criação de políticas regulatórias para os meios de comunicação produtores e distribuidores de conteúdo audiovisual, ou seja, a TV aberta e a TV por assinatura. Cada um desses meios possui características específicas. A primeira e mais significativa é a natureza da distribuição do conteúdo, em ambos os meios. A TV aberta utiliza um meio natural e escasso⁶², o espectro eletromagnético. O conteúdo da mensagem é aberto, ou seja, não existe um código para acessá-lo e, com isso, todo consumidor que possuir um aparelho receptor — no caso, uma televisão — pode ter acesso aos sinais, gratuitamente. A TV aberta começou a ser testada experimentalmente na década de 1920, nos Estados Unidos, e se massificou após a Segunda Guerra Mundial. Na América do Sul, esse meio de comunicação foi majoritariamente implementado na década de 1950.

A TV aberta é, ainda, originalmente, um meio de comunicação analógico, ou seja, cujo sinal é transmitido em ondas longitudinais. A partir da década de 1990, diversos países da América do Sul começaram, gradualmente, a testar, criar e implementar novas regras para a digitalização da TV aberta. A transformação dos sinais analógicos em digitais muda o envio das mensagens — de ondas para pacotes de dados. Isso permite uma série de mudanças: maior qualidade da imagem e do som; maior estabilidade na transmissão de conteúdo; mais canais no mesmo espectro; e interatividade entre o emissor e a audiência. A possibilidade de distribuir mais canais contorna, potencialmente, o problema da escassez do espectro eletromagnético. O que ocorre é que essa decisão implica na entrada de novos atores no mercado, o que, nem sempre, é de interesse das empresas beneficiadas pelo *status quo*. Portanto, ainda que os países sulamericanos tenham digitalizado a TV aberta, nem todos optaram por permitir o aumento do número de canais. Sendo assim, consideramos que, para a TV aberta, o espectro segue como um bem escasso, na região.

A TV fechada ou por assinatura, por sua vez, se baseia, desde o princípio, na criação e aperfeiçoamento de um serviço privado, voltado para o público consumidor. Esse meio de comunicação foi desenvolvido nos Estados Unidos e Canadá, na década

⁶² Um meio natural e escasso é aquele no qual o uso, por uma pessoa, limita a utilização das demais pessoas. Além do espectro eletromagnético, são exemplos de meios naturais e escassos a água e o petróleo (POOL, 1983).

de 1940, com o objetivo de enviar sinais de TV aberta a pequenas cidades que não tinham acesso ao serviço — e cobrar por isso. A recepção da TV por assinatura portanto, está condicionada a uma assinatura mensal. Para receber o conteúdo, é preciso ter acesso a um código. Com o desenvolvimento tecnológico, esse meio passou a ofertar dezenas de canais⁶³. A transmissão das mensagens é feita majoritariamente por meio de cabos coaxiais, satélite⁶⁴ ou microndas⁶⁵. Esses meios podem ser públicos — como é o satélite, que utiliza o espectro⁶⁶ — ou privados, dependendo das regras de cada país. Porém, a prestação do serviço possui uma natureza privada.

As diferenças básicas entre a TV aberta e a fechada, portanto, são que a primeira é um serviço gratuito que utiliza um recurso natural e, portanto, público, que, além disso, é escasso. Na América do Sul, as empresas privadas detêm a maioria das concessões de TV aberta. A TV por assinatura, por sua vez, é um serviço pago, que pode ou não utilizar um meio público para a transmissão das mensagens. Esse meio de comunicação consegue, ainda, contornar a escassez do espectro.

Uma outra característica que difere os dois veículos é o conteúdo. À medida que a TV por assinatura passou transmitir um número maior de canais, a natureza do conteúdo também foi alterada. A TV fechada, assim, oferece, hoje, canais especializados — sobre esportes, culinária, cinema, notícias, entre outros. A TV aberta, na América do Sul, não utilizou a digitalização para contornar o problema da escassez do espectro e oferta, hoje, um conteúdo abrangente, em cada canal.

Por fim, outro elemento que distingue a TV aberta e a TV por assinatura é o financiamento desses meios de comunicação. Ambos recebem recursos financeiros por meio de publicidade, ou seja, uma atividade privada na qual o agente que investe na empresa de comunicação pode ser público — governo, entidades, empresas

⁶³ A partir da década de 1980, passou a se ofertar, nos Estados Unidos, mais de 30 canais e, na década de 1990, mais de 100.

⁶⁴ Transmissão do tipo *Direct To Home* (DTH), na qual as empresas de TV enviam sinais para o satélite da operadora ou distribuidora, que, por sua vez, repassa aos assinantes.

⁶⁵ Transmissão do tipo *Multichannel Multipoint Distribution Service* (MMDS), na qual o envio de sinais é por meio de microndas; também chamada de *wireless*.

⁶⁶ Quando a transmissão da mensagem é feita por um meio público. seu uso ocorre por através de concessões ou licitações.

públicas — ou privado —empresas privadas. Além disso, a TV por assinatura, como o próprio nome indica, possui também as subscrições como fonte de recursos.

No quadro abaixo, listamos as características mencionadas até agora, acerca da TV aberta e fechada, na América do Sul quais sejam: período de início; entidade ou empresa emissora da mensagem; meio físico pelo qual ela é transmitida; conteúdo da mensagem; forma de recepção da mesma; e o financiamento dos dois mercados.

Comunicação social eletrônica de massa, na América do Sul		
	TV aberta	TV por assinatura
Início	Década de 1950 Majoritariamente	Década de 1980 Majoritariamente
Emissão	Majoritariamente privada Empresas privadas e públicas	Privada Empresas privadas
Canal Meio	Público e escasso Espectro eletromagnético	Privado e não escasso Cabo, satélite e microndas, que podem ou não usar o espectro eletromagnético
Conteúdo	Geral Canais com conteúdo abrangente.	Específico Canais com conteúdo segmentado.
Recepção Consumo	Pública Gratuita, sem chave de acesso	Privada Paga, com chave de acesso
Alcance	Amplo	Segmentado
Financiamento	Privado Publicidade (pública ou privada)	Privado Publicidade e assinaturas

Quadro 4

Fonte: elaboração própria

A partir do que foi exposto, podemos inferir algumas distinções entre ambos os meios de comunicação, na América do Sul. A primeira é que tanto TV aberta quanto TV fechada são operadas — exclusiva ou majoritariamente — por empresas privadas. As semelhanças, no entanto, terminam aí. A TV aberta utiliza um bem público, seu conteúdo é aberto e gratuito, e, portanto, alcança toda a população de cada país. A TV

por assinatura, por outro lado, pode ou não utilizar infraestrutura pública, seu conteúdo é fechado e pago, e tem acesso a ele quem for detentor de uma assinatura.

Considerando, assim, as características dos subsistemas de comunicação, na América do Sul, e as distinções entre a TV aberta e a TV por assinatura, na região, nos perguntamos: qual é a diferença entre regular ambos os meios? E por que é paradoxal que, nesse contexto, o governo brasileiro tenha criado uma política regulatória somente para a TV fechada? Respondemos a estas perguntas no próximo subcapítulo.

4.3. Enfoque tecnológico da regulação dos meios de comunicação

A ampla introdução de novos meios de comunicação social eletrônica de massa, entre as décadas de 1980 e 1990, provocou mudanças nas indústrias de comunicação, na América do Sul, nesse período. Fox e Waisbord (2002) sintetizam as alterações da seguinte forma: o crescimento exponencial do acesso a rádio e TV abertas, na América Latina e no Caribe; o crescimento de novas formas de distribuição de conteúdo de TV por assinatura — principalmente cabos coaxiais e satélite —; o declínio no consumo de jornais impressos; o declínio do número de salas de cinema⁶⁷ e da audiência desses meios; e a consolidação de novos meios de exibição de conteúdo audiovisual.

O período também caracterizou-se pelo progressivo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação⁶⁸, principalmente com a intensificação do processo de digitalização dos meios. A digitalização altera as ondas eletromagnéticas para sequências binárias — o que permite que o mesmo canal de distribuição possa compartilhar diversas formas de conteúdo, tais como audiovisual, imagens e sons.

Em paralelo a isso, desde o final da década de 1980, os governos eleitos, na América do Sul, adotaram políticas econômicas de perfil neoliberal, sob influência do

⁶⁷ *Movie theaters*, em inglês.

⁶⁸ *Information and Communications Technologies (ICTs)*, em inglês.

Consenso de Washington. Tratava-se da adoção de medidas de privatização das empresas estatais e de desregulamentação. Essas reformas influenciaram a criação de conglomerados com múltiplos meios de comunicação; o declínio de empresas de propriedade familiar; a articulação entre o capital local, regional e internacional; e o crescimento da produção e da exportação de conteúdo audiovisual, pelas TVs.

Fox e Waisbord (2002) apontam que a remoção de restrições de propriedade cruzada, dos meios⁶⁹, e a liberalização das indústrias de comunicação causaram uma rápida concentração de empresas e a consolidação daquelas já existentes — tais como o Grupo Televisa, no México, e o Grupo Globo, no Brasil, ambas empresas já, no período, com integração vertical e horizontal. Também foram afetadas pelas políticas o Grupo Clarín, na Argentina, e as companhias RCN e Caracol, na Colômbia.

No âmbito da TV por assinatura, as principais empresas regionais criaram serviços de distribuição por meio de satélites. Em meados da década de 1990, conglomerados dos Estados Unidos, como a DirecTV, estabeleceram serviços por todo o continente, com parceiros como a News Corporation, dos Estados Unidos; Televisa, do México; e Globo, do Brasil. O acordo funcionava da seguinte maneira: enquanto as empresas dos Estados Unidos ofereciam a conexão de satélite, amplas operações internacionais e acervo audiovisual, as empresas locais, por sua vez, forneciam experiência doméstica e programação nacional (FOX E WAISBORD, 2002).

Finalmente, as políticas econômicas neoliberais e a privatização das indústrias de rede estatais provocaram a entrada, na região, de empresas de telecomunicações, como Telefónica, da Espanha; Telecom, da França; e Bell South, dos Estados Unidos; em mercados, até então, fechados. De forma inversa, empresas de comunicação locais utilizaram as políticas de desregulamentação para ingressar em setores de telecomunicações — tais como os jornais tradicionais O Estado de São Paulo, Jornal do Brasil e Folha de São Paulo, do Brasil, na telefonia móvel (FOX E WAISBORD, 2002).

⁶⁹ *Cross-media ownership*, em inglês.

Em 1992, o senador Al Gore, do Partido Democrata⁷⁰, que integrava o Comitê das Ciências, do Senado Federal dos Estados Unidos, trouxe para o debate público a expressão "*information superhighway*"⁷¹, uma analogia com as redes de rodovias interestaduais, no país, porém especificamente para referir-se às redes de cabos para as telecomunicações. Em 1993, Bill Clinton, do mesmo partido, foi eleito presidente dos Estados Unidos, e El Gore era o vice-presidente do mandato. Aufderheide (1999) asserta que Gore assumiu a função de empreendedor de políticas públicas na promoção de mudanças (CAPPELA E LEITE, 2013), nas políticas de telecomunicações. O processo resultou na criação do Telecommunications Act, de 1996, que estabelece as regras para a telefonia, TV aberta e TV por assinatura. Essa lei define o primeiro paradigma para as políticas regulatórias convergentes; porém mantém regimes regulatórios distintos para a comunicação social e as telecomunicações⁷².

Na Europa, por sua vez, a Comissão Europeia elaborou, em 1999, um texto que define o conjunto de princípios para as políticas de audiovisual⁷³, no contexto da convergência tecnológica, com a defesa do pluralismo (LLORENS, 2013) e da liberdade de expressão. Em 2002, foi aprovada a Diretiva 2002/21, cujo escopo incluía a telefonia, TV aberta e TV por assinatura⁷⁴ e que determinava a regulação para a competição⁷⁵ (JORDANA E LEVI-FAUR, 2004) na distribuição de conteúdo. Finalmente, em 2007, a Comissão Europeia aprovou a diretiva Serviços de Mídia Audiovisual Sem Fronteiras, cujo objetivo era revisar a diretiva TV Sem Fronteiras, adotada em 1989. A diretiva Serviços de Mídia Audiovisual Sem Fronteiras tinha como escopo o conteúdo

⁷⁰ Democratic Party, no original, em inglês.

⁷¹ Super rodovia de informação, em português.

⁷² Segundo Aufderheide (1999), a política determina que as empresas de telefonia devem interconectar as redes, com estímulo à competição em serviços básicos de telefonia. Já as regras para a TV aberta permitem que essa indústria tenha maiores poderes de concentração de mercado e de propriedade cruzada. Assim, a política regulatória equaciona interesse público e ambiente economicamente competitivo somente para a telefonia.

⁷³ Trata-se do documento Princípios e Guias Para Políticas de Audiovisual na Era Digital.

⁷⁴ Conforme a política regulatória, serviços de comunicação eletrônica consistem total ou principalmente na transmissão de sinais em redes de comunicações eletrônicas — incluindo serviços de telecomunicações e de TV aberta (*broadcasting*). Estão excluídos dessa diretiva os serviços de controle editorial sobre o conteúdo.

⁷⁵ O artigo 7 da política regulatória determina que as autoridades regulatórias nacionais devem promover a competição na provisão de redes de comunicação eletrônica, serviços de comunicação eletrônica e facilidades associadas.

audiovisual distribuído nos meios de comunicação⁷⁶ — TV aberta e por assinatura, internet e telefonia móvel. A lei também estabelece a diversidade cultural e cria cotas⁷⁷ que priorizem a distribuição de conteúdo criado na União Europeia.

E como ocorreu a difusão dessa política⁷⁸, na América do Sul? A primeira questão que cabe observar é que a perspectiva de criação de uma política regulatória, no âmbito da convergência tecnológica das telecomunicações, pressupõe uma alteração em categorias de problemas pré-estabelecidas (KINGDON, 2003). Categorias são meios pelos quais um indivíduo ou grupo delimita uma situação problemática, utilizando, para isso, a criação e o refino de uma imagem — com atributos de causa, culpa e responsabilidade (STONE, 1989). Alterações em categorias estabelecidas podem, assim, ameaçar os interesses de grupos beneficiados pelas categorias vigentes.

No âmbito das indústrias da comunicação social, a perspectiva que utilizamos, portanto, é a de criação de políticas regulatórias com base em mudanças tecnológicas. Esse enfoque compreende que cada avanço tecnológico, nos meios de comunicação de massa, cria uma justificativa para o controle direto ou indireto do conteúdo. Assim, o desenvolvimento de cada domínio influencia na criação de regimes regulatórios distintos — tais como mídia impressa, rádio, TV aberta e fechada. Por conseguinte, a criação de políticas regulatórias tem a função de equacionar a premissa de liberdade de expressão, de acordo com características de cada meio (SCHEJTER E HAN, 2011).

Pool (1983) postula que o enfoque tecnológico de políticas regulatórias levou ao estabelecimento de três domínios regulatórios, nos Estados Unidos^{79 80}: modelo de

⁷⁶ Por ser uma política regulatória convergente, a diretiva não distingue os meios de comunicação individualmente, e sim em duas categorias — lineares e não-lineares. Lineares são aqueles que "empurram" o conteúdo para os usuários, como TV aberta e internet; e não-lineares são aqueles nos quais os usuários "puxam" o conteúdo, de uma rede (*on demand*, por exemplo).

⁷⁷ Nos Estados Unidos, a Federal Communications Commission (FCC) publicou, em 1970, a política regulatória *Financial Interest and Syndication Rules*, conhecida como *Fin-Syn*, que limitava o número de horas que as redes de TV poderiam exibir programação audiovisual própria. Na Europa, a primeira legislação foi a diretiva *Televisão sem Fronteiras*, de 1987, que indica que as redes deveriam exibir apenas conteúdo audiovisual do continente (GALVÃO, 2003; NAZARENO, 2012).

⁷⁸ Difusão de política é um processo pelo qual um governo adota uma nova política, com base na inovação feita por outro governo, por meio de mecanismos específicos (SHIPAN E VOLDEN, 2008).

⁷⁹ No país, a Federal Communications Commission (FCC) foi sempre a agência reguladora para TV e telecomunicações, mas as distinções tecnológicas levaram a três filosofias regulatórias, cada uma com um grau diferente de liberdade (POOL, 1983).

⁸⁰ Nos Estados Unidos, a regulação da TV por assinatura é dividida entre Federal Communications Commission (FCC) e as autoridades regulatórias locais. Esse meio de comunicação é o que melhor supera a escassez do espectro eletromagnético. Em

meios impressos, de distribuição comum⁸¹ e de TV aberta. O domínio de distribuição comum considera que o serviço deve ser universal e de acesso justo, pelos consumidores. Estão nesse domínio o telefone, serviço postal e internet⁸². Já o domínio da TV aberta é altamente regulado e considera que esse meio de comunicação opera em um meio escasso, a saber, o espectro eletromagnético.

Na América do Sul, as mudanças tecnológicas criaram condições para a definição da desatualização das políticas regulatórias para a comunicação social eletrônica de massa como um problema público. A eleição de novas lideranças de esquerda, na região, por sua vez, oportunizou um período de junção crítica (COLLIER E COLLIER, 2002) para os defensores (DENTE, 2014) de atualizações regulatórias. Mas, ainda assim, a pergunta se mantém: nesse contexto, qual é a diferença entre estabelecer políticas regulatórias para a TV aberta e para a TV por assinatura?

Para responder essa questão, utilizaremos o conceito de interesse público. Trata-se do conjunto de princípios que guiam a elaboração de políticas e pelos quais espera-se que os Estados democráticos atuem em favor dos cidadãos. Interesse público, assim, afeta a sociedade como um todo, ao invés de indivíduos imediatamente envolvidos pela política em questão. No âmbito da comunicação social, as ações do governo em benefício do interesse público são especialmente complexas em função da relação ambígua entre Estado e cidadãos, no que se refere à liberdade de expressão (CUILENBURG E MCQUAIL, 2003). Os principais elementos de uma política para a comunicação, assim, segundo Cuilenburg e McQuail (2003), consistem em: os objetivos a serem alcançados; os valores e critérios pelos quais esses objetivos são definidos ou organizados; os serviços de conteúdo que são objeto de regulação; os serviços de distribuição; e as medidas políticas e significados da implementação.

todos os países, as empresas interessadas em operar TV por assinatura entram em conflito com as empresas de TV aberta estabelecidas (POOL, 1983).

⁸¹ *Common carrier*, em inglês.

⁸² O livro foi escrito em 1983, quando a internet ainda estava começando a ser implementada comercialmente, no país.

Considerando que a TV aberta utiliza um recurso público natural e escasso⁸³, o espectro eletromagnético, e que, na América do Sul, esse meio de comunicação alcança toda a população local, consideramos a regulação da TV aberta de interesse público, na região. Já a TV por assinatura utiliza majoritariamente meios de distribuição privados — cabo coaxial, satélite e microndas — e tem alcance restrito.

No próximo subcapítulo, descreveremos a composição e recursos da coalizão conservadora; o papel e recursos dos governantes; o processo de definição de agenda e as características das políticas regulatórias, na América do Sul.

4.4. Governança dos meios e políticas regulatórias, na região

A difusão de uma tendência internacional varia, em cada país, de acordo com o contexto. A influência do contexto por sua vez, é resultado de configurações históricas e culturais. A compreensão dos referidos padrões pode ou não produzir generalizações (TILLY E GOODIN, 2006). Collier e Collier (2002) definem que a análise de um período de junção crítica deve levar em conta: as condições antecedentes; a crise que emerge dessas condições; e os mecanismos de produção e reprodução do legado (COLLIER E COLLIER, 2002). Na presente seção, nos deteremos em descrever os períodos de junção crítica, provocados por mudanças macropolíticas, e os seus respectivos legados.

Em primeiro lugar, é preciso sublinhar as diferenças na composição e nos recursos da coalizão conservadora, nos distintos países. Na Venezuela, as empresas de comunicação possuíam alianças históricas com integrantes de partidos de direita, até a primeira eleição de Hugo Chávez, do Partido Socialista Unido de Venezuela, em 1999. O principal grupo econômico era o Cisneros. Na Bolívia, as companhias também mantinham vínculos informais com siglas de direita e, ainda, parecerias com grupos econômicos distintos — meios impressos, bancos, imobiliárias, companhias de seguros

⁸³ Assim como a maioria dos recursos escassos, o espectro eletromagnético é sujeito a custos crescentes de escala, o que significa que o custo das unidades marginais aumenta à medida em que mais unidades são utilizadas. Dessa maneira, tecnologias que provêm mais canais de TV aberta têm um custo maior do que aquelas que provêm menos canais (POOL, 1983).

e automotivas, entre outras. Todavia, antes da eleição de Rafael Correa, da Alianza País, em 2006, os meios já haviam sofrido críticas de governantes anteriores e passavam por um período crescente de descrédito da opinião pública (ABAD, 2010). Na Bolívia, parte da opinião pública igualmente já possuía uma perspectiva crítica dos meios de comunicação privados. Essas empresas caracterizam-se, também, pelo baixo êxito financeiro, baixa profissionalização e precariedade de trabalho (MOLINA, 2010). Evo Morales, do Movimiento al Socialismo, foi eleito, pela primeira vez, em 2002.

Venezuela, Equador e Bolívia integram, ainda, a Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), aliança internacional de países da América Latina e do Caribe, estabelecida em 2004. Chávez, Correa e Morales, igualmente, criaram constituições federais, quando eleitos, antes das políticas regulatórias para os meios.

Argentina e Brasil, por sua vez, destacam-se pela predominância de um grupo econômico principal, sendo, respectivamente, Clarín e Globo. Essas companhias possuem empresas de rádio, TV aberta, TV por assinatura, meios impressos e internet. Na Argentina, até 2008, parte da coalizão tinha proximidade com o Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), autarquia do Executivo; e com integrantes do governo federal. O Comfer, com frequência, em favor dos interesses do Clarín e funcionava como *gatekeeper* — para outros interesses não entrarem (MAUERSBERGER, 2016). No Brasil, por sua vez, o Globo possui vínculos com oligarquias políticas, proprietárias de licenças de rádio e TV; bem como com o ministro das Comunicações⁸⁴ ⁸⁵. Já no Uruguai, os canais de TV aberta e de TV por assinatura são de propriedade de três grupos econômicos principais. A coalizão conservadora é composta por empresas privadas e políticos eleitos, dos dois principais partidos do país. Não trata-se de um grupo internamente coerente (MAUERSBERGER, 2016)⁸⁶.

⁸⁴ Para mais detalhes acerca da composição da coalizão, no Brasil, ver capítulo 5 da presente tese.

⁸⁵ Mauersberger (2016) realizou um estudo comparado, entre os dois países, com o modelo de coalizões de defesa (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). Para o autor, a coalizão conservadora, na Argentina, é menos diversa e estável que a brasileira.

⁸⁶ Argentina, Brasil e Uruguai integram o Mercado Común del Sur (Mercosur), aliança regional de integração econômica. Santander (2014) identifica semelhanças nas políticas criadas pelos países da Alba e Mercosur. Entendemos, no entanto, que não há paralelos entre os casos do Mercosur, dado que os governantes eleitos definiram a agenda de formas muito distintas.

Importante destacar, aqui, também, a existência de grupos institucionalizados que defendiam a criação de políticas regulatórias para os meios de comunicação. No Brasil, a coalizão democratizadora era composta, na década de 1980, por entidades de classe e sindicatos da área do jornalismo e das telecomunicações. Desde o final da década de 1990, outro grupo, liderado por ex-estudantes universitários, ganhou maior centralidade na tomada de decisões. Esse grupo teve participação ativa na criação e discussão da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009, no governo da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Na Argentina, há, também, um ator coletivo institucionalizado, denominado Coalición por una Radiodifusión Democrática (CDR), criado em 2004 e que reúne sindicatos de jornalismo, movimentos sociais e professores universitários. O grupo definiu, em 2004, um conjunto de alternativas para a criação de políticas regulatórias para os meios, durante o governo de Nestor Kirchner, do Partido Justicialista. No Uruguai, por sua vez, organizações da sociedade civil e acadêmicas se articularam, em 2005, para criar um projeto de lei para a TV comunitária⁸⁷. O texto foi negociado com os parlamentares e aprovado como Ley de Radiodifusión Comunitaria, em 2007 (KAPLÚN, 2010).

Vejamos, agora, o papel dos governantes de esquerda e centro-esquerda, na definição da agenda. Para tanto, definiremos a função e os recursos (RHODES, 1997) dos presidentes eleitos, na especificação e definição do problema⁸⁸ (KINGDON, 2003). A primeira questão que cabe ser mencionada é que no Brasil, Argentina e Uruguai, foram eleitos dois governantes, dos mesmos partidos, sendo, respectivamente: Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, do PT, com mandatos de 2003 a 2016; Nestor Kirchner e Cristina Kirchner, do Partido Justicialista, de 2003 a 2015; e Tabaré Vázquez e José Mujica, da Frente Amplia, de 2005 a 2015⁸⁹. Já na Venezuela, Bolívia e Equador,

⁸⁷ As rádios comunitárias eram, originalmente, denominadas rádios livres e existem, na América Latina, desde a década de 1940. Trata-se de meios de comunicação que foram criados, originalmente, com os objetivos de educar e evangelizar e que, com o tempo, se transformaram em instrumentos da sociedade civil. Cumpriam a função de informar e produzir opinião e entretenimento, em contraponto aos meios de comunicação privados (TORRES, 2009).

⁸⁸ Santander (2014) entende que o fluxo do problema tem origem nos programas internacionais, criados pela Unesco, nas décadas de 1960 e 1970. Entre eles, o principal foi a publicação do relatório *Un Solo Mundo, Voces Múltiples*, de 1980.

⁸⁹ Em 2015, Vázquez foi eleito para o segundo mandato, que se estende até 2020.

apenas um governante de esquerda foi responsável por colocar, na agenda, a política pública⁹⁰, sendo, respectivamente, Hugo Chávez; Evo Morales; e Rafael Correa.

O primeiro presidente eleito foi Chávez, na Venezuela, que governou de 1999 a 2013, quando faleceu. No mesmo ano da promulgação da constituição, em 2000, Chávez aprovou a Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cujo escopo era a telefonia. O presidente assumiu a crítica aos meios de comunicação privados, intensificando a polarização das empresas favoráveis e contrárias ao governo. Chávez era apresentador, ainda, do programa Aló, Presidente, distribuído em meios de comunicação públicos, de 1999 a 2012. Tratava-se de um meio de comunicação direta com a população e que agendava (SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013) questões públicas, para as empresas privadas de comunicação (PIÑA, 2010). Como recursos, portanto, Chávez usava o institucional e organizacional — próprios do cargo de presidente da República (KINGDON, 2003) — e o comando da atenção pública.

Em 2003, o presidente Nestor Kirchner, do Partido Justicialista, e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, iniciaram seus mandatos, respectivamente, na Argentina e no Brasil. Kirchner e Lula mantiveram uma gestão conservadora dos meios (MASTRINI, 2008; LIMA, 2012). Kirchner tinha um discurso público de confrontação às empresas, porém, manteve as políticas regulatórias desatualizadas e o Comité Federal de Radiodifusión (Comfer) como uma autarquia da Secretaría General de la Presidencia — com a permanência, portanto, de uma perspectiva centralizada de gestão dos meios, segundo Mastrini (2010). Lula, por sua vez, manteve ministros das Comunicações aliados à coalizão conservadora. Já os gestores do Ministério da Cultura, no governo Lula, foram responsáveis por criar duas políticas regulatórias para a comunicação⁹¹ — o marco da TV aberta pública, aprovado em 2007; e a da TV fechada, objeto da presente pesquisa, sancionado em 2011. O governo de Rousseff, sucessora de Lula, ao seu turno, foi responsável pela execução da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009. Os debates realizados

⁹⁰ O sucessor de Hugo Chávez, na Venezuela, foi Nicolás Maduro, do mesmo partido, PSUV, cujo mandato iniciou em 2013. E o sucesso de Rafael Correa, no Equador, foi Lenín Moreno, igualmente da mesma sigla, Alianza País, cujo mandato iniciou em 2017. Porém, quando as gestões iniciaram, as políticas regulatórias para os meios já haviam sido aprovadas.

⁹¹ Para mais detalhes acerca do processo de formação de agenda, ver capítulo 6, da presente tese.

na Confecom, no entanto, não resultaram em uma política regulatória. Já Cristina Kirchner iniciou seu mandato em 2007. A presidente utilizou, como recursos, o uso discrecional de recursos públicos, em publicidade; aquisição de empresas privadas; e a crítica direta a jornalistas e a empresas privadas de comunicação — em especial, o Grupo Clarín (LIOTI, 2014). Em 2008, a presidente criou um projeto de lei, com base nas alternativas apontadas pela coalizão democratizadora, em 2004. Em 2009, a Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual foi sancionada pela Presidência da República⁹². Desta forma, o governo de Néstor Kirchner foi caracterizado pelo conservadorismo, nas políticas de comunicação, enquanto o de Cristina Kirchner, pela criação de uma política regulatória para a TV aberta e a TV por assinatura. Na gestão de Lula, por sua vez, foi criada uma política para a TV por assinatura, enquanto, na de Dilma, não.

Cristina Kirchner e Chávez, assim, tinham uma governança monocrática dos meios (ELGIE, 1997) e utilizaram recursos comuns, apontados por Santander (2014), quais sejam: discurso de deslegitimação dos oligopólios, nas indústrias de comunicação; denúncia permanente dos interesses políticos e econômicos das empresas; e fortalecimento de meios públicos. Ambos tiveram papel fundamental na definição do problema, em processos caracterizados pela mudança pontuada.

A formação de agenda no Uruguai, por sua vez, pode ser descrita como uma mudança incremental (MAUERSBERGER, 2016). O primeiro governante da Frente Amplia a assumir um mandato foi Tabaré Vázquez, em 2005. A gestão de Vázquez foi responsável por transferir a Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel) para o Ministério de Indústria, Energia e Mineração, fortalecendo, assim a autarquia. Segundo Kaplún (2014), essa iniciativa foi essencial para a definição da lei posterior. A Dinatel foi responsável por desenhar e articular as políticas de comunicação subsequentes. José Mujica, por sua vez, já definia, desde a sua campanha, uma criação de política para os meios de comunicação, com enfoque no conteúdo audiovisual. A gestão de Mujica assumiu uma governança monocrática dos meios privados, na qual o presidente foi responsável pro acoplar os fluxos do problema e das alternativas.

⁹² Mauerseberger (2016) explica em detalhes o processo de formação de agenda.

O presidente da Bolívia, Evo Morales, do Movimiento ao Socialismo, por sua vez, iniciou seu mandato em 2006. Em 2009, o governo promulgou uma Constituição Federal. Morales tinha popularidade, no país, e usava canais alternativos de comunicação com a população. Também assumiu a crítica às empresas privadas, com censura e ocultamento de informações a algumas empresas (MOLINA, 2010). O projeto de lei começou a tramitar em 2011 e foi promulgado no mesmo ano, em um processo caracterizado por uma trajetória pontuada e com governança monocrática.

Já no Equador, Rafael Correa, da Alianza País, iniciou sua gestão em 2007 e, em 2008, o governo promulgou uma nova Constituição Federal. Correa utilizava, como recursos, o comentário público a notícias dos meios de comunicação e o uso discrecional de publicidade. O governo assumiu, assim, um perfil antagônico às empresas privadas (ABAD, 2010), em um tipo de governança monocrática. Em 2009, iniciou a tramitação da lei, que propunha medidas mecanismos para impedir o monopólio e o oligopólio. Houve um confronto entre governo e empresas, no qual as companhias acusavam a política regulatória de cercear a liberdade de imprensa. Em 2011, Correa convocou um referendo nacional sobre diversos pontos, entre os quais, as políticas de comunicação. O governo estabeleceu fóruns de participação social, com integrantes de diversas áreas. As propostas foram acolhidas na Ley Orgánica de Comunicación, sancionada em 2014. Trata-se, assim, de um processo incremental.

Desta maneira, sintetizaremos, agora, brevemente, as características da governança dos meios, na América do Sul; do processo de formação de agenda; e das políticas regulatórias resultantes desse processo. Os países integrantes da Alba, a saber, Venezuela, Bolívia e Equador, estabeleceram novas Constituições Federais e tinham regimes caracterizados pela gestão monocrática dos meios. Silva (2010) define as gestões do Partido Socialista Unido de Venezuela⁹³; da Alianza País, do Equador; e Movimiento al Socialismo, da Bolívia como esquerdas refundadoras, por apresentarem menor grau de institucionalização; menor integração ao sistema, com perfil de ruptura; menor integração à democracia representativa; e menor moderação da crítica ao neoliberalismo. Partido Socialista e Alianza País, da Venezuela e Equador,

⁹³ Originalmente, Movimiento V República (MVR).

respectivamente, seguem um modelo organizativo do tipo personalista, nas figuras de Chávez e Correa. Já o Movimiento al Socialismo tem um perfil organizativo movimentista e étnico-congressual, na figura de Morales (SILVA, 2010). Na Venezuela e Bolívia, o processo de definição do problema e especificação das alternativas configurou-se como um equilíbrio pontuado; enquanto no Equador, por sua vez, por uma mudança incremental, com participação social na especificação de alternativas.

Finalmente, as políticas regulatórias criadas estabelecem uma regulação dos meios de comunicação sob o enfoque pluralista, com a definição de regras que impeçam a concentração econômica e a formação de monopólios e oligopólios. A Ley General de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información y Comunicación, da Bolívia, de 2011; e a Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, da Venezuela, de 2005⁹⁴, têm como escopo a TV aberta, TV por assinatura, rádio e internet. Na lei venezuelana, há previsão de cotas de conteúdo audiovisual. No Equador, o escopo da Ley Orgánica de Comunicación, de 2014, é ainda mais amplo: TV aberta e fechada, rádio, imprensa escrita e internet. A lei também prevê cotas de conteúdo.

Com relação à Argentina, Brasil e Uruguai, por sua vez, a primeira semelhança, entre os casos, é o fato de o curso de definição da política regulatória ter ocorrido em duas gestões consecutivas, de governantes do mesmo partido. No Brasil e no Uruguai, o processo foi incremental, durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores; e de Tabaré Vázquez e de José Mujica, da Frente Amplia, respectivamente. Na Argentina, por sua vez, a definição do problema configurou-se pela pontuação, na gestão de Cristina Kirchner, do Partido Justicialista. No Uruguai e Argentina, Mujica e Kirchner utilizaram seus recursos para definir a desatualização da política regulatória como um problema público, o que definimos como uma gestão monocrática das políticas de comunicação. No Brasil, por sua vez, a gestão de Lula da Silva caracterizou-se por um governo ministerial⁹⁵, no qual o ministro

⁹⁴ A política regulatória da Venezuela incluía, originalmente, apenas rádio, e TV aberta e fechada. Em 2011, a internet foi incluída no escopo do marco regulatório.

⁹⁵ O enfoque da presente pesquisa são as políticas regulatórias para os meios privados. Com relação aos meios públicos, foi criada, ainda, em 2007, a companhia de comunicação pública Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Para mais detalhes acerca desse processo, ver capítulos 6 e 7, da presente tese.

da Cultura Gilberto Gil e o deputado federal Jorge Bittar, do PT, assumiram a especificação de alternativas e a definição do problema para a política regulatória.

Assim como ocorreu com os países da Alba, as políticas resultantes, na Argentina, Brasil e Uruguai, tinham um enfoque pluralista, com ênfase na distribuição de conteúdo audiovisual. A Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, da Argentina, de 2009; e a a Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, do Uruguai, de 2014, têm como escopo a TV aberta, TV fechada e rádio; a Lei da Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado, do Brasil, de 2011, a TV fechada.

4.5.Considerações finais do capítulo

Os subsistemas de comunicação social, na América do Sul, passaram por um conjunto de mudanças políticas e institucionais, desde a década de 1960, que afetaram a relação entre os governos e as empresas privadas; e as políticas públicas, na região. Como consequência, os campos de comunicação compartilham estruturas comuns, quais sejam: predominância do modelo comercial de rádio e TV; ausência de uma cultura institucional de meios públicos que estimulem a diversidade; alto nível de concentração da propriedade; e centralização na produção de conteúdo.

Na década de 1960, a Unesco e outras entidades internacionais criaram políticas de financiamento para os meios de comunicação públicos, na América Latina. O processo seguir nas décadas seguintes, com a criação da Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación e a publicação, em 1980, do relatório Un Solo Mundo, Voces Múltiples — conhecido como Relatório McBride. No âmbito doméstico, o período também foi marcado pela gradual transição democrática, em diversos países, com eleições diretas e a articulação de grupos da sociedade civil.

Na década de 1990, o vice-presidente Al Gore, do Partido Democrata, dos Estados Unidos, assumiu o papel de empreendedor de políticas públicas na definição da convergência tecnológica da comunicação social como problema público. O

processo resultou na criação do Telecommunications Act, de 1996. Na Europa, por sua vez, a Comissão Europeia aprovou a diretiva Serviços de Mídia Audiovisual Sem Fronteiras, em 2007, cujo escopo era o conteúdo audiovisual distribuído nos meios de comunicação, sob uma perspectiva pluralista, com a criação de cotas de conteúdo.

Havia, portanto, um processo de difusão de uma tendência internacional para as políticas de comunicação, no contexto da convergência tecnológica. Na América Latina, lideranças e partidos de esquerda e centro-esquerda se elegeram, nas décadas de 2000 e 2010. O início das gestões propiciou um período de abertura de janela de oportunidade provocada por mudanças macropolíticas. Em alguns países, os presidentes assumiram o papel de empreendedores na definição do problema. No Brasil, diferentemente, houve uma gestão ministerial na definição da agenda.

5. SUBSISTEMA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, NO BRASIL

O objetivo do presente capítulo é descrever as redes de políticas (*policy networks*) presentes no subsistema da comunicação social, no Brasil. O nosso objeto de estudo se concentra na gestão Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, no período de 2003 a 2007, qual seja, do início do primeiro mandato ao início do segundo mandato, quando houve abertura de janelas de oportunidade. Sendo assim, analisaremos todos os atores (DENTE, 2014) que tiveram influência — direta ou não — no processo decisório para a criação da política regulatória.

Integram o campo da comunicação social, no Brasil, assim, uma coalizão tradicionalmente estabelecida, a conservadora, que se institucionalizou durante a década de 1960, no país. Há, ainda, um segundo ator coletivo, a coalizão democratizadora, cujos integrantes se articularam no início da década de 1980, durante o período de redemocratização. Considerando que a política regulatória estabelecia cotas para a distribuição de conteúdo audiovisual, tinha interesse também a coalizão do audiovisual, constituída, na sua formação atual, na década de 1990.

Esses três grupos são relevantes, para o nosso objeto de pesquisa, por compartilharem um sistema de crenças particular e apresentarem um grau de coordenação, ao longo do tempo. Ou seja, por caracterizarem-se como coalizões (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). Porém, não são os únicos atores coletivos integrantes do subsistema de comunicação. Compõem, ainda, a rede de políticas as empresas de telefonia estrangeiras, interessadas em entrar na indústria de TV por assinatura; e os integrantes do núcleo Executivo (RHODES, 1997) das duas gestões de Lula da Silva, encarregados de criar e implementar as políticas regulatórias.

O que ocorre, assim, é uma intersecção ou sobreposição de subsistemas, ao longo do tempo — tais como o da comunicação social e do audiovisual⁹⁶. No anexo 2, descrevemos as mudanças registradas na composição desses grupos e na relação entre

⁹⁶ Audiovisual é toda obra produzida com imagem e som, de forma sincrônica. Pode ser exibida em diversos meios, como televisão, mídias de armazenamento (videocassete, DVD), internet. São obras de conteúdo audiovisual os filmes, seriados, novelas, entre outros. A cadeia produtiva do audiovisual é composta por criação de conteúdo, realizada por empresas produtoras; comercialização dos mesmos, por distribuidoras; transmissão de conteúdo, feita por exibidoras; e audiência (DANTAS, 2011).

os atores, desde a década de 1960, quando o subsistema de comunicação se configurou como uma arena específica dessa área de políticas públicas.

5.1. Coalizão conservadora

O ator coletivo composto majoritariamente por empresas privadas de televisão e oligarquias regionais já foi extensamente descrito, na literatura de comunicação, no país (BOLAÑO, 2007; LIMA, 2008; RAMOS, 2000; SANTOS, 2006; GORGEN, 2009). O modelo de implementação de TV e do rádio, no Brasil, qual seja, privado e com distribuição de outorgas a apadrinhados políticos, foi criado na década de 1930, porém, os atores passaram a se organizar para defender seus interesses na década de 1960, no início do regime militar — sendo essa última data, portanto, considerada, aqui, como marco do início da coalizão (LIMA, 2008). Trata-se de um grupo de atores oriundos, principalmente, do mercado, ou seja, cujo sentido principal das suas ações políticas é guiado pela produtividade e pelo lucro. Os atores de mercado, assim, buscam controlar e administrar a produção, bem como maximizar seus lucros, em um ambiente de trocas mercantis (CÔRTEZ, 2009). O centro de atuação desse grupo, no bloqueio de políticas públicas, tem com base a pressão (KINGDON, 2003).

Sendo uma coalizão, há, ainda, uma questão comum (MILLER E DEMIR, 2007) que une o grupo conservador, qual seja: a proteção do domínio da coalizão, dentro do subsistema. Especificamente no período de convergência tecnológica, a partir da década de 1990, a coalizão se une para salvaguardar seus benefícios concentrados, no campo, das empresas de telefonia estrangeiras (entrevistados 4 e 5). Trata-se, portanto, da única coalizão, presente nesta pesquisa, cujo problema comum é construído em função da convergência tecnológica da comunicação social eletrônica.

A questão da unificação tecnológica dos serviços de telecomunicações é percebida, pelos atores, desde meados da década de 1990 (entrevistados 1, 4 e 5). Conforme explica entrevistado:

"Bom, evidentemente perder espectro nós somos contra. Nos manifestamos contrariamente a perder espectro. Agora, isso é uma coisa inexorável. Acontece no mundo inteiro, aconteceu no Brasil, em parte." (Entrevistado 1)

Nesse sentido, a coalizão utiliza diversos recursos para bloquear ou retardar a entrada das empresas de telefonia, no campo. A legislação vigente para a TV aberta, no país, é o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962. Em 1995, o governo federal promulgou a Emenda Constitucional número 8, que alterava a Constituição Federal de 1988, com o objetivo de possibilitar a privatização da telefonia fixa, no país. A mesma emenda separava, ainda, as telecomunicações; e o rádio e a TV abertos em dois incisos diferentes. De acordo com Ramos (2000), a política regulatória foi construída com um amplo *lobby* das empresas privadas de comunicação, cujo interesse era manter o bloqueio negativo das políticas regulatórias para a TV aberta. Com isso, a Emenda Constitucional número 8 criou uma trajetória institucional própria para a TV aberta, no contexto da convergência tecnológica das telecomunicações.

Já a legislação para a TV por assinatura era, até a criação da política regulatória pesquisada na presente tese, a lei federal 8.977, de 1995, conhecida como Lei do Cabo, que estabelece as regras para a distribuição de TV por assinatura por meio de cabos coaxiais. Somado a ela, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) havia criado ainda normas para a distribuição de conteúdo por meio de satélite e de microondas.

Descreveremos, agora, a constituição da coalizão conservadora, bem como os recursos dos atores que a compõem. O grupo é formado, primeiramente, por empresas privadas que coordenam conglomerados de meios de comunicação — sendo o Grupo Globo, a principal. Integram, ainda, a coalizão, as companhias Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), Grupo Bandeirantes de Comunicação, Rede Record e Grupo Abril — a última, proprietária de empresas de TV por assinatura e meios impressos. Há, ainda, instituições representativas dos interesses das empresas: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) e Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel) (Entrevistados 5 e 7; MAUERSEBERGER, 2016, GORGEN, 2009). Integram o grupo,

também, oligarquias⁹⁷ detentoras de outorgas de rádio e TV — senadores, deputados federais e estaduais, governadores e prefeitos, bem como apresentadores de TV e radialistas eleitos para cargos no Legislativo e Executivo —, em conjunto com pequenos empresários locais (Entrevistados 5 e 7; AIRES E SANTOS, 2016; PINTO, 2015; MAUERSEBERGER, 2016). Desde a redemocratização, os ministros das Comunicações também integram o grupo (Entrevistado 5; AIRES E SANTOS, 2016).

A coalizão conservadora é um ator coletivo institucionalizado, com trocas de apoio recíproco entre os atores. As conexões entre os integrantes são informais e pessoais (MAUERSEBERGER, 2016). Esses vínculos existem desde a década de 1960 e se fortaleceram com a redemocratização, na década de 1980 — quando empresas privadas de TV e oligarquias políticas regionais se uniram para garantir a subsistência, em um cenário convergente e pluripartidarizado (SANTOS, 2006; AIRES E SANTOS, 2016). A coalizão possui um núcleo central, composto pelo Grupo Globo, oligarquias e Abert — entidade que tem o papel de *think tank*⁹⁸ e de produzir e organizar a atividade de *lobby*. Possui também um outro eixo, que se fortaleceu na década de 2000, composto por Record, oligarquias vinculadas a religiões cristãs e Partido Republicano Brasileiro (PRB). Além disso, o grupo se caracteriza por conflitos constantes entre as empresas, no âmbito do mercado; e pela união em momentos críticos (Entrevistado 5).

Quais recursos cada ator dispõe, para o bloqueio negativo? O núcleo central, composto por Globo⁹⁹ e Abert, possui *lobby* profissionalizado, no Congresso Nacional (Entrevistados 1, 4 e 5). Essas duas instituições possuem mais profissionais contratados do que outras emissoras de TV. Globo e Abert destacam-se também pelo conhecimento avançado acerca dos mecanismos de tramitação de projetos de lei, devido ao longo período de *lobby* no Congresso (Entrevistados 4 e 5). As demais empresas de TV e entidades representativas investem menos em *lobby*, ou são mais sutis na atividade (Entrevistados 4 e 5).

⁹⁷ Algumas dessas oligarquias possuem vínculos com instituições religiosas — sendo elas, Igreja Católica, Assembleia de Deus, Graça de Deus e Igreja Universal do Reino de Deus, principalmente na região Norte do país.

⁹⁸ Mauerseberger (2016) afirma que o Instituto Millenium e o Instituto Palavra ocupam, também, a função de *think tanks*.

⁹⁹ Um dos diferenciais do Grupo Globo, em relação às outras empresas privadas de TV, é o número maior de senadores cujas emissoras integram a rede de retransmissoras da empresa. (Entrevistado 5)

Aparte disso, deputados e senadores, integrantes de oligarquias detentoras de outorgas de distribuição de TV, também possuem interesse na manutenção do *status quo* regulatório. Parte do trabalho de *lobby* dos da Globo e Abert consiste em orientar os parlamentares em torno da tomada de decisões¹⁰⁰ (Entrevistados 28 e 29). Os recursos dos deputados e senadores, por sua vez, consistem no acesso direto à votação de projetos de lei. O principal espaço de decisões relativas ao campo é a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados (Entrevistados 28 e 29).

Avançando, os meios de comunicação ainda possuem amplo acesso à população, por meio da TV aberta, um meio gratuito e que alcança todas as regiões do país. Esse recurso possibilita a cobertura de determinados temas de interesse da coalizão, que pode ser, eventualmente, intensiva. Por fim, o ministro das Comunicações, a despeito de integrar a coalizão conservadora, não possui recursos específicos no que se refere à capacidade de influenciar nas políticas regulatórias.

Enquanto uma coalizão de mercado, o grupo conservador também possui interesses em relação à questão que os une, qual seja, a manutenção do domínio do ator coletivo, no subsistema. O Grupo Globo, assim como as demais empresas privadas, possui interesse em manter o modelo de negócios vigente (Entrevistados 1 e 2) e, assim, sustentar o oligopólio, no mercado. O interesse das oligarquias políticas, por sua vez, é utilizar os meios de comunicação para difundir ideias — sejam elas político institucionais ou morais, no caso dos grupos vinculados a igrejas. Por fim, há empresários locais, proprietários de meios de comunicação não ligados a conglomerados nacionais, que utilizam os meios para difundir candidaturas ou posicionamentos políticos — em troca de apoio ou patrocínio (Entrevistado 5).

Quais são, então, as crenças da coalizão conservadora? Um primeiro ponto a ser ressaltado é que esse grupo não se baseia em textos ou legislação internacionais para formular ou debater posições. Da mesma maneira, não há muitas manifestações públicas feitas pela coalizão. Dois temas são centrais, para o grupo: a manutenção do

¹⁰⁰ Especificamente no que se refere à convergência tecnológica, Globo e Abert coordenam a tomada de decisões. Record e outros atores atuam mais em projetos vinculados à moral e religião.

modelo de produção e distribuição de conteúdo, em redes de TV¹⁰¹; e a preservação da liberdade de expressão, nos meios de comunicação privados (Entrevistado 1). Ambos correspondem a uma compreensão liberal do mercado, com a manutenção das prerrogativas regulatórias vigentes. As ideias desse grupo, desta maneira, são liberais e conservadoras (MAUERSEBERGER, 2016). A defesa da liberdade de expressão, especificamente, corresponde à crença libertária dos meios, qual seja, a de que um dos papéis dos veículos é informar à população, com independência econômica, e sem, portanto, que haja controle ou dominação governamentais. Conforme:

"Eu posso calar o (apresentador de televisão Ricardo) Boechat (da Rede Bandeirantes) de várias maneiras. Uma é mandar desligar a emissora — coisa que não se consegue fazer. Outra é proibir a propaganda de produtos — que tenha sal, que tenha açúcar, que tenha gordura, que apareça criança. E isso é liberdade de expressão comercial. Eu posso segurar o jornalismo — como o (presidente da Venezuela, Nicolás) Maduro faz —, ou tirando a fonte de financiamento da televisão. E isso, no Congresso Nacional, é de uma forma acintosa. De uma série de dificuldades que eles (governo) tentam criar." (Entrevistado 1)¹⁰²

Especificamente em relação à TV por assinatura, representantes da coalizão conservadora se pronunciaram, em audiências públicas, durante a tramitação do projeto de lei que pesquisamos. O presidente da Abert em 2007, Evandro Guimarães, defendia a Emenda Constitucional Número 8, no que se refere à separação entre telecomunicações e TV aberta, em âmbitos distintos. Afirmava, ainda, que o conteúdo era a alma da comunicação, no país, enquanto a distribuição, o corpo. Conforme:

"O brasileiro e os parlamentares não aceitarão, como nenhum país do mundo aceita, que alma esteja em poder de terceiros. Isso não é xenofobia, não é nacionalismo predatório; isso é o politicamente correto em qualquer país do mundo. (...) O corpo já foi, a alma precisa ser integralmente preservada." (CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL, 2007)

¹⁰¹ No capítulo 6, da presente tese, explicamos a criação e expansão do modelo de TV em rede, no país.

¹⁰² Lima (2014) entende que os meios de comunicação, no Brasil, constroem o entendimento de uma batalha da liberdade de expressão contra a censura do Estado, promovida pela regulação. Trata-se de criar um inimigo, ou *devil's shift* (cf. SABATIER, HUNTER e MCLAUGHIN, 1987) da liberdade e convencer a opinião pública de que existem atores contrários à mesma.

A defesa da segmentação entre telecomunicações e TV aberta, portanto, promovida na EC 8, foi mantida na criação de um novo marco regulatório para a TV por assinatura. O argumento da coalizão conservadora era que as telecomunicações eram um serviço de infraestrutura, sujeito a um regime regulatório específico, enquanto a comunicação era o conteúdo, pertencente a brasileiros. Na próxima seção, apresentaremos a segunda coalizão, cuja criação ocorreu em função da conservadora.

5.2. Coalizão democratizadora

O segundo grupo institucionalizado, no subsistema de comunicação, é a coalizão democratizadora¹⁰³. O grupo iniciou sua articulação, como movimento social nacional, entre 1983 e 1984, período da campanha por eleições diretas, no Brasil, após o regime militar. A questão comum era a compreensão de que a coalizão conservadora detinha o oligopólio das indústrias de comunicação social, no Brasil. Integrantes da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) se articularam com entidades da área de telefonia e radialistas para propor a construção de um capítulo, na Constituição, que orientasse para a pluralização do mercado de comunicação. Com a derrota da maioria das propostas, porém, o grupo voltou a se dissolver (SOUZA, 1995).

O ponto de inflexão da coalizão democratizadora foram as eleições presidenciais de 1989, na qual os integrantes do grupo criticavam a cobertura dos candidatos Fernando Collor de Mello, a época, à frente do Partido da Reconstrução Nacional (PRN); e Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), pelos meios de comunicação. Em 1991, o grupo criou comitês estaduais, que se fundiram no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) (SOUZA, 1995). A questão comum que une a coalizão, assim, é a crítica ao oligopólio do mercado de comunicação e, a partir da Assembleia Constituinte, a demanda pela regulamentação do capítulo da comunicação social, da Constituição Nacional de 1988 (Entrevistados

¹⁰³ O grupo é definido como progressista, por Bolaño (2007).

16, 17 e 18). O âmbito de atuação da coalizão é a sociedade civil, qual seja, aquele pelo qual os atores buscam exercer influência por meio da participação em associações voluntárias, de caráter público e que preservem a autonomia dos atores individuais (COHEN, 2003). Já o centro de atuação tem como base as ideias.

Sendo assim, esse grupo identifica, após as negociações da Assembleia Constituinte, que a coalizão conservadora possuía mecanismos que impediam a negociação sobre o capítulo da comunicação social, e sua posterior regulamentação. Aparte dessa questão central comum, porém, o *outcome* esperado não é consensual. Há duas perspectivas distintas e, eventualmente, conflitantes, no grupo. Parte da coalizão democratizadora entende que deve ser feita uma política regulatória ampla para a comunicação social eletrônica de massa e parte defende que a via para contrapor o domínio da coalizão conservadora é por meio da criação de mecanismos diretos de democracia. Trata-se, portanto, da perspectiva da formulação de uma lei e da criação de um movimento social (entrevistados 16 e 18).

A concordância em torno do problema comum permitiu que a coalizão se articulasse, em alguns momentos, tais como a criação da Frente Nacional, em 1991; a tentativa de barrar a Emenda Constitucional 8, de 1995; e a Lei do Cabo¹⁰⁴, também promulgada em 1995. Porém, desde o final da década de 1990 e início da década de 2000, as divergências ficaram mais claras, como veremos mais adiante.

Por hora, cabe mencionar a composição do grupo. Existe um eixo central, articulado na década de 1980, composto por sindicatos de radialistas, jornalistas e telecomunicações, sendo principalmente a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), mas também Federação Interestadual dos Radialistas (Fitert), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) e Central Única dos Trabalhadores (CUT). Esse grupo liderou o FNDC até o final da década de 1990. Aparte dele, há

¹⁰⁴ A negociação da Lei do Cabo começou em 1991, antes, portanto, da privatização da Telecomunicações Brasileiras (Telebras) empresa estatal brasileira de telefonia, criada na década de 1970. Participaram do processo de negociação FNDC, Federação Nacional dos Sindicatos de Telecomunicações (Fittel) e Telebras. Depois, entraram Grupo Globo, empresas e entidades de classe do âmbito da TV por assinatura. Fittel e FNDC estavam alinhados na defesa do caráter público da TV por assinatura (BOLAÑO, 2007). As empresas e entidades de telefonia, portanto, criaram, mais de uma vez, alianças com a coalizão democratizadora.

também trabalhadores da cultura, animadores e produtores culturais; psicólogos, por meio do Conselho Federal de Psicologia; ativistas de comunicação comunitária — rádio comunitária, vídeo popular, TV comunitária e, mais recentemente, canais comunitários de TV a cabo —; e, por fim, professores e pesquisadores universitários, principalmente da área da comunicação social, de Brasília e do Rio de Janeiro — situados na Universidade de Brasília (UnB), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e na Universidade Federal Fluminense (UFF) (Entrevistados 16 e 18).

Um segundo eixo, que cresceu e ganhou maior centralidade a partir da década de 2000, é composto por ex-estudantes universitários de cursos de Comunicação Social, por meio da Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos), ONGs e movimentos sociais ligados a pautas de gênero; raça; infância; Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT) e meio ambiente; e, mais recentemente, ativistas de *software* livre (Entrevistados 14 e 18). Entre os estudantes de comunicação oriundos da Enecos, foi criado o movimento social Intervezes, em 2002, com o objetivo de dar prosseguimento às atividades realizadas no âmbito estudantil. Hoje, é o principal articulador da coalizão (Entrevistados 15 e 18).

Assim, alguns grupos dominam a tomada de decisões, em momentos distintos. Nas décadas de 1980 e 1990, a coalizão era comandada por sindicatos¹⁰⁵, com a liderança da Fenaj. Ainda nessa primeira fase, porém, havia conflitos internos com um grupo alinhado ao debate sobre comunicação comunitária¹⁰⁶. A contenda se tornou mais clara no final da década de 1990, quando um grupo liderado por estudantes de comunicação¹⁰⁷, juntamente com ativistas de comunicação comunitária e ONGs,

¹⁰⁵ Esse primeiro grupo tem raízes sindicais e tinha como objetivo criar um movimento social. Perspectiva leninista, de construção de hegemonia. Organização ocorria da seguinte maneira: num primeiro nível, eram feitas alianças de atores com ideias comuns. Ajudavam a garantir que linha de pensamento se instalasse. (Entrevistado 16)

¹⁰⁶ Esse grupo defende comunicação comunitária, organizada pela própria sociedade, como sinônimo de comunicação pública. (Entrevistado 18) Comunicação comunitária compreende o uso de ferramentas como rádios comunitárias, televisão comunitária, jornais de bairros e *fanzine*, entre outros.

¹⁰⁷ Segundo grupo pensava em transformar o movimento em uma ONG. São vinculados movimento estudantil, e a projetos — ex. aulas de escrita para a comunidade, jornalismo independente. Se definem como militantes do direito à comunicação. Trata-se de poucas entidades, com um debate transversal. (Entrevistados 14 e 15)

propôs que FNDC se transformasse em uma ONG, com captação de recursos. No início da década de 2000, eles ganham centralidade, na coalizão¹⁰⁸ (Entrevistados 14 e 16).

Aparte dos objetivos distintos, os dois grupos também tinham compreensões diferentes acerca da natureza da democratização dos meios de comunicação. Antes de adentrarmos no tema, cabe mencionar que integrava, também, a coalizão, o jornalista e pesquisador Daniel Herz, autor de uma dissertação de mestrado, na UnB, sobre a TV a cabo, em 1983 (HERZ, 1983). Herz foi responsável pela compreensão da convergência tecnológica como abertura de janela para a atualização regulatória e teve papel ativo no debate e negociação da Lei do Cabo, de 1991 a 1995 (Entrevistados 14 e 16). Herz também fundou o *think tank* Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom), em Porto Alegre, cujo trabalho resultou no projeto Donos da Mídia — responsável por mapear a concentração dos meios de comunicação, no Brasil.

E quais são os recursos dos atores da coalizão democratizadora? Originalmente, os integrantes vinculados aos sindicatos tinham alianças com partidos políticos, por meio das referidas instituições. Eram eles o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), mais tarde, Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Ainda na área da telefonia, parte da coalizão possuía interlocução e criava alianças esporádicas com empresas do setor — recurso esse utilizado durante a negociação da Lei do Cabo e no início da tramitação da política regulatória abordada na presente tese (Entrevistados 14 e 17). Em 2011, foi criada a Frente pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular (Frentecom), um grupo parlamentar formal para debater temas ligados à área da comunicação. A frente possui vínculos com integrantes da coalizão, em especial, a deputada Luiza Erundina (Psol-SP), liderança da Frentecom (Entrevistados 14 e 15). Aparte dela, há apoio esporádico de parlamentares, ligados a temas distintos — entre os quais, Jandira Feghali (PT-RJ), sobre regionalização da produção; Fernando Ferro (PT-PE), sobre rádios comunitárias; bem como parlamentares do PSol (Entrevistados 14 e 18).

¹⁰⁸ Os entrevistados mencionam, com fatores contextuais: enfraquecimento dos sindicatos — privatização da Telebras, sindicatos de jornalistas e radialistas—; realização da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, em Genebra, 2003; e Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, de 2001 a 2005. (Entrevistados 14 e 16)

Nos dois governos de Lula da Silva, iniciados em 2003 e em 2007, a coalizão também teve interlocução institucional com o Ministério das Comunicações; Secretaria da Comunicação, Presidência da República; e Agência Nacional das Telecomunicações (Anatel). Não se tratava de aliados, e sim atores específicos, em cada órgão, com os quais o grupo dialogava. Em relação especificamente ao Ministério das Comunicações, a gestão de Miro Teixeira, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 2003, contava com integrantes de sindicatos da área de telecomunicações. O diálogo, no entanto, foi suspenso em 2005, com a nomeação do jornalista Hélio Costa, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para titular do Ministério das Comunicações. Costa era considerado, pelos atores, um aliado importante da coalizão conservadora (Entrevistados 14 e 15). O ministro Gilberto Gil também é identificado como um importante interlocutor da coalizão. Uma constante, portanto, é a existência de alianças não estáveis com o governo federal — que mudam a cada gestão.

Nas décadas de 2000 e 2010, a coalizão também utilizou meios de comunicação impressos e *online*, sites e blogs, com o objetivo de apresentar suas ideias acerca da democratização dos meios. São eles: Revista Fórum, revista Caros Amigos, blog do Intevozes na Carta Capital, revista Carta Maior e site Observatório da Imprensa, Observatório do Direito à Comunicação, além de redes sociais, como o Facebook.¹⁰⁹ Há, ainda, o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, ligado do PCdoB (Entrevistados 14 e 18). Os integrantes da coalizão também procuram difundir as ideias por meio de entrevistas e artigos, na imprensa (Entrevistado 15).

A principal fonte de financiamento dos projetos da coalizão é a Fundação Ford — sendo que, na década de 1990, eram Fenaj e CUT (Entrevistados 14 e 16). FNDC e Intevozes também cumprem o papel de realizarem o *lobby*, principalmente na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados; e de produzir material técnico, para os parlamentares e *decision makers*

¹⁰⁹ Os entrevistados reconhecerem que esses meios de comunicação levaram, ao público, ideias que eram, até então, circunscritas à coalizão. As mudanças internas no grupo e a expansão do acesso à internet contribuíram para tanto. Porém, consideram que o público que acessa esse conteúdo ainda é restrito, em comparação ao alcance dos meios de comunicação tradicionais. (Entrevistados 14 e 15)

(Entrevistado 14). Em 2012, o FNDC lançou um projeto de lei de iniciativa popular para criar um novo marco para a comunicação eletrônica, a Lei da Mídia Democrática.

Cabe salientar, ainda, os recursos específicos do empreendedor de políticas públicas, Daniel Herz, que se destacam, na coalizão. A dissertação de Herz, na UnB, de 1983, embasou a concepção de controle público, no FNDC, e o método da atuação do grupo. No começo da década de 1980, Herz já entendia que a entrada de empresas estrangeiras no campo da comunicação, em decorrência da unificação dos meios, e a inexistência de legislação atualizada poderiam servir de espaço para a atuação da coalizão democratizadora¹¹⁰. Um dos capítulos da dissertação também foi publicado em livro, *A História Secreta da Rede Globo* (HERZ, 1991). Além de pesquisador, Herz também possuía recursos financeiros próprios¹¹¹, que possibilitaram a criação do *think tank* EPCOM. O EPCOM produzia material técnico e para o público. O jornalista foi também coordenador de comunicação social da prefeitura de Porto Alegre, no mandato de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, em 1988. Herz tinha, ainda, capacidade de articular atores e ideias comuns, na coalizão (Entrevistados 14 e 16).

Em relação às ideias, os grupos que lideravam a coalizão se embasavam em um texto comum: *Um Mundo e Muitas Vozes* (MACBRIDE, 1980), também conhecido como Relatório MacBride, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e publicado em 1980. O documento apontava a necessidade de formulação de políticas nacionais de comunicação, na América Latina. Aparte desse referencial, porém, Fenaj e Intervezes possuíam perspectivas distintas acerca do enfoque sobre a democratização dos meios.

A Fenaj utilizava o conceito de interesse público como eixo central do debate. O texto fundamental é a *Proposta dos Jornalistas para a Sociedade Civil*, de 1991, produzido pela Fenaj (Entrevistado 16), no qual a coalizão apresenta suas ideias, aplicadas à TV a cabo. O conceito de interesse público foi adaptado, naquele texto,

¹¹⁰ O conceito de controle público foi criado por Herz, com base em diálogo com interlocutores, e não têm paralelo na literatura latinoamericana (Entrevistado 19).

¹¹¹ O jornalista é filho de Walter Herz e herdeiro da empresa Ferramentas Gerais (Entrevistado 16), de suprimentos industriais. Herz é também primo do advogado Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores, que foi governador do Rio Grande do Sul.

para controle público¹¹². Trata-se do que segue: a sociedade civil deveria, por meio da criação de um conselho nacional, gerenciar o serviço de TV a cabo, de forma indireta (HERZ, 1993). Assim, a coalizão democratizadora e as empresas de telefonia estatais criaram um grupo de interesse, no debate sobre Lei do Cabo, de 1991 a 1995.

A mudança de paradigma de ideias, dentro da coalizão, no final da década de 1990, teve um marco bem específico: a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, da International Telecommunication Union, agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), ocorrida em 2003, em Genebra, na Suíça. O encontro promoveu a articulação entre atores da sociedade civil e ONGs para o projeto de governança global Communication Rights in the Information Society, conhecido como Campanha CRIS. Tratava-se, aí, portanto, da criação de um enquadramento referencial conjunto, qual seja, o da comunicação como um direito humano. No Brasil, esse enquadramento se consolidou na defesa da liberdade de expressão e da imprensa; acesso a informações públicas e governamentais, bem como empresariais; diversidade dos meios de comunicação; e participação da sociedade civil na criação e implementação de políticas na área da comunicação (INTERVOZES, 2005).

As coalizões conservadora e democratizadora, assim, estão presentes na maioria dos países sulamericanos. No caso do Brasil, ainda, identificamos uma terceira coalizão relevante para o processo de formação de agenda aqui pesquisado.

5.3. Coalizão do audiovisual

O grupo composto majoritariamente por produtores e diretores de audiovisual possui uma questão comum originada na década de 1950: a demanda por políticas de fomento à distribuição e à exibição de conteúdo nacional. A crítica baseava-se no argumento de que as distribuidoras de conteúdo audiovisual estrangeiras, em

¹¹² O artigo de Ramos (1998) explica, detalhadamente, a formação de alianças e a aplicação do conceito, durante a negociação.

associação com exibidoras brasileiras, comercializavam, predominantemente, filmes estrangeiros, em detrimento dos nacionais¹¹³ (SÁ NETO, 2010).

Uma característica própria da coalizão é que, desde esse período, os atores se articulam em torno da questão comum e refinam alternativas para o problema por eles identificado. Isso ocorreu, majoritariamente, nos congressos nacionais da área, ocorridos em 1952, no Rio de Janeiro, e em 1953, em São Paulo¹¹⁴. A partir deles, surgem duas propostas principais: a criação de uma distribuidora de filmes brasileiros, financiada por produtores de conteúdo e com fiscalização do Estado; e a criação de uma política que obrigasse as distribuidoras brasileiras a comercializarem uma cota de conteúdo audiovisual, nas salas de cinema¹¹⁵ (SÁ NETO, 2010).

O primeiro enfoque dá origem à criação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), em 1969, empresa estatal brasileira responsável pela produção e distribuição de conteúdo audiovisual nacional. A partir de 1975, o governo militar de Ernesto Geisel implementa uma política que propicia a autogestão e o crescimento da Embrafilme. Nesse período, atores egressos ou vinculados ao movimento de vanguarda cinematográfico brasileiro Cinema Novo adquirem centralidade na direção da empresa (SÁ NETO, 2010; JORGE, 2002). Igualmente na década de 1970, o governo implementa uma política de incentivos para a expansão das empresas de TV privadas, que criam redes de distribuição de conteúdo, com produção centralizada. O que ocorre, portanto, é que o crescimento comercial das redes de TV não propicia expansão na distribuição de conteúdo audiovisual, nesses meios de comunicação.

Na década de 1980, houve uma forte recessão econômica no país e, finalmente, em 1990, a Embrafilme foi extinta pelo governo do presidente Fernando Collor de Mello, dentro do Programa Nacional de Desestatização (PND).

¹¹³ O pesquisador Arthur Autran Sá Neto aborda a trajetória do tema, desde a década de 1950 até a década de 2000, no artigo O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro: Ontem e Hoje (SÁ NETO, 2010).

¹¹⁴ Esses encontros foram denominados, respectivamente, I Congresso do Cinema Nacional e II Congresso Nacional do Cinema Brasileiro.

¹¹⁵ A primeira proposta foi defendida pelo crítico e cineasta Alex Viány, no I Congresso do Cinema Nacional, em 1952. Já a segunda era de autoria do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), em 1961, do governo federal, capitaneado pelo produtor e diretor Flávio Tambellini (SÁ NETO, 2010).

Nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, foi consolidada uma política cinematográfica baseada no modelo de incentivos fiscais¹¹⁶ (IKEDA, 2015). A Lei do Audiovisual, de 1993, criava as regras para essa política, no âmbito do audiovisual. O resultado foi um aumento na produção de obras¹¹⁷, nos anos subsequentes. No entanto, e com o fechamento da Embrafilme, subsistia o histórico problema da distribuição do conteúdo^{118 119} (SÁ NETO, 2010) e, gradualmente, parte dos integrantes da coalizão passou a criticar a eficiência da Lei do Audiovisual.

Os produtores e diretores de audiovisual voltaram a se articular no final da década de 1990, com o planejamento e criação de um terceiro congresso nacional do setor, que ocorreu em Porto Alegre, em 2000¹²⁰. Descreveremo-lo brevemente a seguir. O que cabe mencionar, do relato acima, é que, conforme já mencionado, a coalizão do audiovisual possui uma questão comum antiga, a saber, a ausência de políticas contínuas para a distribuição de conteúdo audiovisual brasileiro. Trata-se de uma coalizão de mercado e cujo interesse, portanto, é guiado majoritariamente pela produtividade e pelo lucro. O centro de atuação é as ideias.

E como os atores se organizam em torno do problema? O ponto de inflexão mais recente foi o III Congresso Brasileiro de Cinema, ocorrido em 2000. No final da década de 1990, o problema se manifestava nas seguintes dificuldades: o esgotamento das políticas de incentivo fiscal e a inexistência de um órgão federal responsável por criar e implementar políticas de audiovisual (Entrevistados 9, 10 e 11). Aparte deles, somava-se, ainda, a compreensão da histórica verticalização da cadeia produtiva da TV aberta¹²¹ (Entrevistados 12, 8, 11, 13, 10). Os produtores de audiovisual passaram a

¹¹⁶ Mecanismos de incentivo fiscal permitem que pessoas ou empresas privadas invistam em projetos de filmes e que esse valor seja descontado – parcial ou integralmente – nos impostos.

¹¹⁷ Em 1995, os primeiros filmes que usavam recursos de incentivo fiscal foram lançados comercialmente. Carlota Joaquina, da diretora Carla Camurati, de 1995, teve uma bilheteria alta para o período, e O Quatrilho, de Fábio Barreto, também de 1995, concorreu ao Oscar de Melhor Filme Estrangeiro. O período foi definido como "retomada do cinema brasileiro". (IKEDA, 2015).

¹¹⁸ A RioFilme foi uma distribuidora cinematográfica criada em 1992, pelo governo municipal do Rio de Janeiro. A empresa foi criada no mesmo formato da Embrafilme, porém, teve uma atuação menos expressiva. (SÁ NETO, 2010)

¹¹⁹ O livro "O cinema de retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90" (NAGIB, 2002) traz dezenas de depoimentos bastante ilustrativos desse período.

¹²⁰ Trata-se do III Congresso Brasileiro de Cinema, cujo nome muda um pouco em relação aos dois primeiros.

¹²¹ No final da década de 1990, o número de assinantes de TV por assinatura ainda era pequeno, em comparação com a TV aberta. Em 1999, a TV por assinatura tinha uma audiência de 2,8 milhões de casas (SINDITELEBRASIL, 2017).

fazer comparações com o cenário internacional¹²² e a perceber que, no Brasil, a atividade não tinha se configurado.

"Chega um momento em que as pessoas se dão conta que não tem como, na virada do século, pensar cinema sem TV. O mundo audiovisual já tinha se transformado muito, nesse período, e o Brasil continuava trabalhando como se cinema e TV fossem duas coisas completamente diferentes." (Entrevistado 11)

"Até o campo da produção independente cinematográfica querer se aproximar e abrir espaço na TV, e se entender como um campo único, e não campos distintos — produção para TV e para cinema eram entendidas distintamente — e, pra eles começarem a... foi uma mudança fundamental, no início dessa década (de 2000)." (Entrevistado 8)

As entidades de classe mais atuantes na coalizão, no âmbito federal, estavam localizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo — no próximo tópico, descreveremo-las. Em Porto Alegre, havia a Fundação de Cinema do Rio Grande do Sul (Fundacine), criada em 1998, que reúne integrantes de empresas, governo e universidades, entre outros. Em 1999, Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito governador do Estado do Rio Grande do Sul. A gestão criou o Comitê Executivo de Políticas Públicas do Audiovisual (CEPPAV), cujo objetivo era criar diretrizes para área (Entrevistado 9).

Um dos principais meios de debate entre os atores da coalizão eram as listas de e-mail. O presidente da Fundacine, editor de cinema Giba Assis Brasil, viu, em uma delas, cujo nome era Cinema Brasil, a sugestão de realização do terceiro congresso brasileiro. A ideia foi debatida dentro da Fundacine e levada para o governo do Rio Grande do Sul, que assumiu o apoio institucional à realização do III CBC, em 2000. Consideramos esse congresso o ponto de inflexão e de reorganização da coalizão¹²³.

No III Congresso Brasileiro de Cinema, foram criadas as principais diretrizes de políticas para o audiovisual, desenvolvidas nos anos seguintes — final do governo do

¹²² Em 1997, o Parlamento Europeu aprovou um amplo marco regulatório para a distribuição de audiovisual, na televisão. Tratava-se da diretiva Televisão Sem Fronteiras, uma atualização da primeira versão da política regulatória, de 1989.

¹²³ Camargos (2011) menciona, ainda, na sua dissertação de mestrado, a articulação entre integrantes da coalizão do audiovisual e senadores, na Comissão de Educação, do Senado Federal, entre 1999 e 2000. Esse grupo foi denominado "povo do cinema".

presidente Fernando Henrique Cardoso, até 2002, e primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2006. Uma das principais demandas do encontro, qual seja, a criação de um órgão federal responsável pelas políticas de audiovisual, resultou na constituição da Agência Nacional de Cinema (Ancine), em 2001.

Até agora, já foram mencionados os principais atores que compõem a coalizão. Vamos descrevê-los, então, sistematicamente. A coalizão é historicamente composta por entidades de classe e sindicatos do Rio de Janeiro e de São Paulo — sendo eles, Associação Brasileira de Cineastas (Abraci)¹²⁴, Associação Paulista de Cineastas (Apaci), Sindicato da Indústria Audiovisual (Sicav) e Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp), além da Associação Brasileira de Documentaristas e Curtametragistas (ABD), em nível nacional, e a Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV)^{125 126} — a última, criada em 1999, quando os produtores passaram a se reorganizar (Entrevistados 11, 10, 9). Integram, ainda, a coalizão, produtores e diretores oriundos do movimento Cinema Novo — alguns dos quais estiveram na direção da Embrafilme. São eles os cineastas Gustavo Dahl, Luiz Carlos Barreto, Carlos (Cacá) Diegues, Arnaldo Jabor, Orlando Senna e Nelson Pereira dos Santos (Entrevistados 11 e 10). Dahl¹²⁷, especificamente, foi presidente do III CBC, atuou como empreendedor de políticas públicas e acabou se tornando o primeiro presidente da Ancine, de 2001 a 2006. A agência reguladora também integra a coalizão, tendo um papel importante especialmente na tramitação da lei da TV por assinatura. O segundo presidente da Ancine, Manoel Rangel, no cargo de 2006 a 2017, participou ativamente no processo de especificação de soluções.

A coalizão, portanto, é institucionalizada; existe desde a década de 1950, e se rearticulou no final da década de 1990. É composta majoritariamente por produtores e diretores de audiovisual e possui membros individualmente relevantes — em sua maioria oriunda do Cinema Novo, com capital simbólico e acesso direto à tomada de

¹²⁴ A entidade reúne produtores do Rio de Janeiro, a despeito de se intitular como brasileira.

¹²⁵ Existem outras entidades atuantes, mas as principais, mencionadas pelos entrevistados são essas.

¹²⁶ Em 2016, a entidade mudou de nome para Brasil Audiovisual Independente (Bravi).

¹²⁷ Para um perfil mais aprofundado de Dahl, ver a dissertação de mestrado de Cayo Rosa (2016).

decisões. A maioria dos integrantes possui interesses comuns em relação ao problema. Apesar de dispersa, a coalizão se organiza de maneira rápida, em momentos críticos. A articulação ocorre por meio de lista de e-mails¹²⁸, ou em festivais de cinema. Os principais integrantes do grupo se concentram no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Vejamos, agora, os recursos desses atores. Em primeiro lugar, os integrantes do grupo possuem acesso aos meios de comunicação¹²⁹, onde se manifestam através de artigos e colunas, além de publicarem cartas abertas e abaixo-assinados. Eventualmente, produzem curta metragens¹³⁰ acerca dos temas defendidos pela coalizão (Entrevistados 9 e 12). No período pesquisado, a coalizão possuía alianças com tomadores de decisão integrantes do Ministério da Cultura, na gestão de Gilberto Gil, de 2003 a 2008, além de historicamente ter Interlocação com parlamentares de partidos de esquerda (Entrevistados 29 e 23). Ao longo das décadas de 2000 e 2010, a ABITV também se especializou no acompanhamento permanente de projetos de lei e na negociação com parlamentares (Entrevistado 13). Já a Ancine, por sua vez, além de criar as propostas de políticas públicas, produzia textos técnicos e *releases* sobre as cotas de conteúdo, durante a tramitação da política regulatória (Entrevistados 22 e 30). Os cineastas da escola Cinema Novo também possuíam recursos próprios, tais como reputação pública; e acesso a integrantes do governo federal — especialmente desde as gestões de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva.

E quais eram os interesses dos atores, com a resolução do problema? Os produtores e as entidades ganhavam recursos financeiros para seus projetos (Entrevistados 13 e 12). Já a Ancine tinha interesse em implementar as políticas e, em consequência, um prestígio e orçamento maiores (Entrevistado 9).

¹²⁸ A ferramenta de lista de e-mails era usada entre o fim da década de 1990 e a década de 2000. Atualmente, o grupo utiliza outros recursos, por meio da internet, para se articular.

¹²⁹ Alguns entrevistados entendem que a opinião pública pode ser um recurso desfavorável para a coalizão. "Já nessa época (do III CBC), havia uma desconfiança a respeito do tema, porque se queria ter uma boa imagem, mas não se tinha (com a opinião pública). (...) Há um senso comum de que cineastas e artistas são parasitas (do Estado)." (Entrevistado 11)

¹³⁰ O curta *O Sanduíche* (Jorge Furtado, 2000) foi filmado no Largo Glênio Peres, no centro de Porto Alegre, durante o III Congresso Brasileiro de Cinema, para divulgar o evento (ESTADÃO, 2000). Disponível em <https://youtu.be/v_YcDYGdAKs>, acesso em 1 de agosto de 2017.

No começo deste subcapítulo, havíamos mencionado que uma das características da coalizão do audiovisual é o fato de o grupo se articular, desde a década de 1950, em torno da questão comum e refinar alternativas para o problema por eles identificado, em cada período. Trata-se, portanto, de uma coalizão de mercado, cuja atuação está centrada nas ideias. E quais são essas ideias?

O eixo central é a compreensão de que o cinema brasileiro nunca conseguiu se desenvolver como uma indústria independente do Estado. Em consequência disso, os produtores passam por períodos de maior ou menor estabilidade, de acordo com a política do governo em questão. Os integrantes produziram diversos textos, sendo alguns dos mais recentes, para a nossa pesquisa, o relatório do III CBC (2000) e A Repolitização do Cinema Brasileiro (2000), de Gustavo Dahl, do mesmo período. No final da década de 1990, a União Europeia consolidou a legislação para os meios de comunicação eletrônicos — notadamente, Televisão Sem Fronteiras, de 1997. Desde então, a coalizão passou a utilizar mais a legislação internacional como referência. A prática começa no III CBC e se consolida na Ancine (Entrevistados 11 e 8).

No próximo subcapítulo, descreveremos as empresas de telefonia estrangeiras, interessadas em distribuir conteúdo de TV por assinatura. Diferentemente dos grupos descritos até agora, as telefônicas não compunham uma coalizão, como veremos.

5.4. Empresas de telefonia privadas estrangeiras

A Lei Geral de Telecomunicações, de 1997, criou o enquadramento regulatório para a privatização da Telebras, empresa estatal brasileira responsável pela telefonia fixa, até então. O mesmo marco regulatório instituiu também a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), incumbida de regular as indústrias de telecomunicações. Inicialmente, as empresas de telefonia estrangeiras adquiriram o direito de participar do mercado de telefonia fixa. Desde o final da década de 1990 e início da de 2000, porém, as mesmas passaram, gradualmente, a requisitar a atuação na área de

telefonia móvel, TV por assinatura e, finalmente, internet. Como havíamos mencionado, no início do capítulo, esse movimento de compra, das empresas de telefonia estrangeiras, provocou reações da coalizão conservadora — com o objetivo de bloquear ou retardar a entrada das telefônicas, nos mercados de TV.

Sendo assim, neste subcapítulo, descreveremos quem eram as empresas de telefonia incumbentes no campo de comunicação social, quais eram seus interesses em relação ao problema e quais recursos utilizaram para alcançar seus interesses. Cabe mencionar que as companhias não compunham uma coalizão porque, a despeito de terem uma questão central em comum, agiam isoladamente e não utilizaram seus recursos de maneira conjunta e coordenada para alcançar seus objetivos.

Durante o processo de negociação do marco regulatório da TV por assinatura, de 2007 a 2011, os principais atores interessados na política eram as empresas de telefonia Embratel, Telefonica e Oi. Também havia outras empresas de telefonia, de menor receita bruta, interessadas em entrar no setor, mas que não negociavam diretamente (Entrevistados 28, 21 e 20). Telefonica e Oi eram concessionárias de telefonia fixa, enquanto Embratel era discagem direta à distância (DDD) — sistema que permite a ligação interurbana, no Brasil. A Lei do Cabo, de 1995, não consentia que empresas com mais de 49% do capital pertencente a estrangeiros atuassem no serviço de TV por assinatura, por cabo coaxial. Assim, telefônicas estrangeiras haviam adquirido, nos anos anteriores à tramitação, autorização para a transmissão de conteúdo por meio das tecnologias de microondas e satélite — respectivamente, *Multichannel Multipoint Distribution Service* (MMDS) e *Direct To Home* (DTH). Além das telefônicas, também tinham interesse na criação da política a Anatel e o Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia (Sinditelebrasil) (Entrevistados 28, 21 e 20).

E quais eram os interesses desses atores? O principal ganho das empresas de telefonia estrangeiras, com a atualização regulatória, era o crescimento da receita por meio da oferta de mais um serviço¹³¹. A médio prazo, essas companhias também

¹³¹ Em 2007, o crescimento da telefonia fixa estava estagnado e o da telefonia móvel, em expansão. Para mais informações a respeito do tema, ver capítulo 6, da presente tese.

tinham interesse no mercado de internet (Entrevistados 28, 21 e 20)¹³². Não há um consenso, entre os entrevistados, sobre se as telefônicas tinham interesse em produzir conteúdo. Alguns afirmam que esses atores só tinham a ganhar com a distribuição do mesmo (Entrevistados 28, 20 e 29), enquanto outros entendem que, se fosse possível, atuariam na produção (Entrevistado 21). Essa demanda ia diretamente contra os interesses da coalizão conservadora. Por fim, a Anatel tinha interesse em unificar as tecnologias de distribuição, em uma única política regulatória (Entrevistados 28 e 21). A agência acompanhou a tramitação continuamente, com o objetivo de tentar manter-se como principal órgão regulador do setor (Entrevistado 28).

Em relação aos recursos, o mais substancial, para as empresas de telefonia, era o financeiro (Entrevistados 28 e 29). A receita, individual, de cada companhia, permitia que elas contratassem empresas de consultoria legislativa altamente especializadas para o acompanhamento do projeto (Entrevistado 28). Além disso, o impacto econômico do setor servia de argumentação para negociar com os parlamentares, especialmente na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados, onde o projeto de lei tramitou a maior parte do tempo (Entrevistado 29). Devido à importância individual das companhias, o Sinditelebrasil teve participação menor, mas negociava, também, com os parlamentares. O conteúdo da argumentação das empresas tinha como base textos e pesquisas da União Internacional de Telecomunicações (UIT)¹³³ e da Anatel, bem como *think tanks* privados (Entrevistados 28, 21 e 20). Outro recurso utilizado pelas telefônicas era a interlocução com parlamentares que tinham um histórico de atuação nos mercados de telecomunicações — entre os quais, o deputado e relator Jorge Bittar (PT-RJ), formado em engenharia eletrônica e que havia sido funcionário, por duas décadas, da Embratel (Entrevistados 21 e 29).

¹³² O faturamento da TV por assinatura já era, na época, inferior ao da internet. No entanto, com a convergência dos serviços de telecomunicações, as empresas queriam ter a possibilidade de ofertar quaisquer atividades e pleno acesso à instalação de redes de fibra ótica. (Entrevistado 20).

¹³³ UIT é a entidade da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por regular as telecomunicações, em nível internacional. Apesar de ser um organismo originalmente multilateral, hoje é o maior agrupamento mundial de empresas de telecomunicações. A UIT é responsável por cancelar as políticas do setor.

No próximo subcapítulo, descreveremos os últimos atores fundamentais para a compreensão do nosso objeto de pesquisa, quais sejam: os integrantes do núcleo Executivo do governo federal, nas duas gestões de Lula da Silva.

5.5. Núcleo Executivo

O campo da comunicação social, no Brasil, é estável e, sendo assim, composto por coalizões que compartilham uma mesma *expertise* em um âmbito de políticas públicas, por um período estendido de tempo. Os atores que compõem o campo já foram descritos, até agora. Entretanto, o objetivo principal da presente pesquisa é compreender o tipo de governança dos meios, nas gestões do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003 e em 2007, em um processo de formação de agenda. Desta maneira, precisamos, também, descrever os integrantes da administração federal.

Sendo assim, três atores assumiram a função de empreendedores de políticas públicas, no processo de formação de agenda. São eles o ministro da Cultura, Gilberto Gil, que esteve à frente da autarquia de 2003 a 2008; e o deputado federal Jorge Bittar, do Partido dos Trabalhadores, do Rio de Janeiro, parlamentar eleito de 2000 a 2013. Além deles, assumiu o papel de empreendedor, de forma setorial, também, o presidente da Ancine, no período de 2006 a 2017, Manoel Rangel. Cabe reforçar que os ministros das Comunicações, durante o governo Lula, não fazem parte do núcleo Executivo porque, conforme já mencionado, são integrantes da coalizão conservadora. Descreveremos, portanto, agora, o perfil desses integrantes do núcleo Executivo; o papel dos mesmos; e os recursos utilizados para empreender.

O processo de formação de agenda ocorreu, majoritariamente, no Ministério da Cultura (MinC), no primeiro governo Lula da Silva. O MinC era encabeçado por Gilberto Gil, músico brasileiro do Estado da Bahia, que fundou, juntamente com Caetano Veloso e outros músicos, o movimento artístico Tropicália¹³⁴, no final da

¹³⁴ Tropicalismo foi um movimento musical de vanguarda criado no Estado da Bahia, durante a ditadura militar.

década de 1960. Ao longo da sua carreira, Gil já ganhou diversos prêmios e possui reputação internacional. Como gestor do Ministério da Cultura, Gil criou uma ampla política pública, com caráter transversal. No âmbito do audiovisual, o projeto incluía a ampliação do escopo da Agência Nacional do Cinema (Ancine) para Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)¹³⁵. Tanto o marco regulatório da TV por assinatura, de 2011, quanto a lei que criou a companhia de comunicação pública Empresa Brasil de Comunicação (EBC), de 2008, têm origem nesse mesmo projeto.

O ministro foi responsável por articular e liderar os atores do MinC, negociar com a Presidência da República, com os atores do campo e com um grupo de interesse que se formou, durante a negociação da Ancinav, contrário ao projeto (Entrevistado 23). Junto a Gil, no cumprimento dessas tarefas, estava o secretário Executivo do MinC, João Luiz (Juca) Ferreira. Conforme explica um entrevistado:

"Se Gil e, depois, Juca, não tivessem bancado a Lei da EBC (Empresa Brasil de Comunicação) e a Lei da TV Paga (objeto da presente pesquisa), o presidente Lula (da Silva) jamais teria se engajado. Essas coisas só deram certo porque foram pra mesa do Lula, ele entendeu do que se tratava, e bancou que as forças que não apoiassem o governo se mexessem pra aprovar. Se fosse um projeto setorial, não teria muito fôlego. Só andou porque eram coisas estratégicas, que eram formuladas na mesa do ministro, com o secretário executivo, e com um super protagonismo da Secretaria do Audiovisual, na época, e, depois, da Ancine." (Entrevistado 23)

"Quem foi pra linha de frente, num primeiro momento, comprar essa briga, foi Gil, foi Juca, que foi num (programa de entrevistas da TV Cultura) Roda Viva. Tem um Roda Viva do Juca sobre a Ancinav que você deveria assistir. Na hora H, os técnicos, vamos assim dizer, (...) não fomos tanto pra linha de frente porque a pancadaria era muito grande e tinha que ter musculatura pra aguentar. Você não vai pra um projeto desses sem um ministro dizendo 'é meu'. E o Gil poderia ter jogado a toalha, mas ele disse 'não, eu assumo pra mim'. E foi pra cima."¹³⁶ (Entrevistado 23)

¹³⁵ As políticas de distribuição de conteúdo audiovisual, no Brasil, são, historicamente, destinadas a salas de cinema. Não existia, até a política regulatória de 2011, para a TV por assinatura, regras para a distribuição de conteúdo em TV. Com isso, a ampliação do escopo da Ancine, como agência reguladora do audiovisual, refere-se à ampliação das políticas de distribuição, para a TV.

¹³⁶ O entrevistado refere-se ao programa transmitido em agosto de 2004, disponível no link <<https://www.youtube.com/watch?v=IMNyjSARufA>>. Acesso em 5 de agosto de 2017.

Os recursos utilizados por Gil foram o capital simbólico decorrente da sua trajetória pessoal; autoridade legal; liderança; acesso aos meios de comunicação; e proximidade com o presidente da República (Entrevistados 23 e 26). Gil assumiu o papel de empreendedor de políticas públicas na difusão e defesa de ideias.

Descreveremos, agora, brevemente, os demais atores do MinC, responsáveis por desenvolver a política de cinema e audiovisual. O primeiro deles era Juca Ferreira, sociólogo, também do Estado da Bahia, que havia sido atuante na militância estudantil e exilado político, durante o regime militar, na década de 1960. Juntamente com Gil, Juca foi responsável por desenvolver a política do campo da cultura. Porém, sua tarefa ia além: Juca elaborou, juntamente com a Secretaria do Audiovisual, a política específica do setor. Faziam parte dessa função tanto a criação da política quanto a articulação com os demais atores — Presidência da República, Congresso Nacional e o produtores de audiovisual (Entrevistado 23). Na Secretaria do Audiovisual, o responsável era o cineasta Orlando Senna, também da Bahia, e oriundo do movimento de vanguarda Cinema Novo¹³⁷. Senna tinha a tarefa de montar a equipe de gestores e especificar, juntamente com eles, os detalhes da política para a ampliação do escopo de atuação da Ancine, para Ancinav (Entrevistado 23). Os gestores do audiovisual eram majoritariamente integrantes da coalizão do audiovisual, alguns ex-presidentes de entidades de classe ou com ligação próxima dos principais *decision makers* do MinC (Entrevistado 26). Parte dos gestores era também pertencente a uma geração mais nova de cineastas e produtores de audiovisual (Entrevistado 23).

A última entidade relevante, dentro do arcabouço institucional do audiovisual, era a Ancine. A agência foi criada em 2001, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, em decorrência da rearticulação da coalizão do audiovisual, durante o III CBC. A mesma lei que criou a Ancine instituiu também o Conselho Superior do Cinema (CSC), um órgão colegiado responsável por discutir e aprovar as políticas públicas de audiovisual. Integravam a diretoria da Ancine e o CSC lideranças da coalizão do audiovisual. A tentativa de ampliar o escopo de atuação da agência, para audiovisual,

¹³⁷ Senna conhecia Gilberto Gil desde a adolescência. Ambos foram colegas no Colégio Maristas, em Salvador (LEAL, 2008).

teve a participação fundamental de outro empreendedor de políticas públicas: o diretor presidente da Ancine de 2006 a 2017, Manoel Rangel.

Rangel é cineasta e gestor público. Foi presidente da Associação Brasileira de Documentaristas e Curtametragistas (ABD) e participou do III CBC. Como recursos, possui capacidade de negociação e de percepção, antecipada, da abertura de janelas de oportunidade para empreender (Entrevistados 11 e 10) — derivada, essa última, do conhecimento aprofundado sobre o campo. Rangel também tem legitimidade, na coalizão do audiovisual¹³⁸, e junto ao Ministério da Cultura (Entrevistado 11).

"Nem sempre eu concordo com as posições do Rangel, mas ele tem uma capacidade de enxergar à frente. Leva a argumentação pra um lado, mas já está pensando em outro, lá adiante. Possivelmente, quando eu estava no CSC (Conselho Superior do Cinema), o Rangel já tinha consciência sobre a brecha da convergência." (Entrevistado 11)

O entrevistado refere-se ao debate, no Conselho Superior do Cinema, sobre a política que tinha por objetivo ampliar o escopo da Ancine, ocorrido entre 2004 e 2005, no órgão. Esse processo de negociação e aperfeiçoamento da referida política pública é parte fundamental da trajetória de construção do marco regulatório da TV por assinatura. O então presidente da Ancine coordenou o processo, no CSC. Ao longo da negociação, foi criado um grupo de pressão contrário à política, que exerceu um forte bloqueio negativo. Em janeiro de 2005, a Presidência da República suspendeu o processo de criação da política (ALENCAR, 2005). Ainda que a trajetória institucional tenha se encerrado ali, a especificação de alternativas, no entanto, prosseguiu¹³⁹.

Em fevereiro de 2007, no início do segundo mandato do presidente Lula, o deputado federal Paulo Bornhausen, do Partido da Frente Liberal (PFL)¹⁴⁰, de Santa Catarina, apresentou um projeto de lei para a atualização regulatória da TV por

¹³⁸ Essa aceitação, porém, não é consensual. Em 2013, Rangel recebeu críticas de parte da coalizão ao ser reconduzido, pela terceira vez, ao cargo de diretor presidente da Ancine. (TELESÍNTese, 2013)

¹³⁹ As alternativas debatidas para a Ancinav foram aperfeiçoadas para a política regulatória da TV por assinatura, conforme explicado nos capítulos 6 e 7.

¹⁴⁰ Em março de 2007, o partido trocou de nome para Democratas (DEM).

assinatura. Em paralelo a isso, o deputado Jorge Bittar (PT-RJ) criou, no Rio de Janeiro, um grupo informal com o objetivo de elaborar uma política regulatória de cotas de conteúdo. Foram convidados a participar dessa instância atores da Ancine, da coalizão do audiovisual e da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) (Entrevistado 6). Em março do mesmo ano, os deputados Paulo Teixeira (PT-SP) e Walter Pinheiro (PT-BA) apresentaram um projeto de lei com base nas decisões do referido grupo. Bittar foi o relator dos projetos, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados.

A função de Bittar, portanto, foi a de acoplar as alternativas que estavam sendo complexificadas, na Ancine, com a abertura de uma janela, no Legislativo. O parlamentar possui uma larga trajetória no campo das telecomunicações (Entrevistado 29). Bittar foi funcionário da Embratel por pouco mais de 20 anos e um dos fundadores do PT, no Rio de Janeiro, na década de 1980. Em 2006, havia sido eleito pela terceira vez consecutiva deputado federal, pelo partido.

O deputado conhecia bem os atores envolvidos na negociação e todos os pontos em disputa, detalhadamente. Bittar reuniu os grupos interessados na contenda e negociou para que seus interesses fossem preservados. O parlamentar também era do mesmo partido do governo federal, reeleito em 2006 (Entrevistado 29).

O início da tramitação do projeto de lei, em janeiro de 2007, marca, assim, a definição do escopo do marco regulatório, como TV por assinatura. No próximo capítulo, analisaremos a trajetória da política pública que criou a referida lei.

5.6. Considerações finais do capítulo

O que podemos depreender, do que foi exposto no presente capítulo, é o que segue. A coalizão conservadora possui a hegemonia no campo da comunicação, no Brasil, principalmente em função dos seus recursos. A existência de parlamentares integrantes de oligarquias proprietárias de outorgas de TV impede a atualização da

regulação existente e preserva, assim, o oligopólio das empresas privadas brasileiras, no setor. Desde a década de 1990, a referida hegemonia é ameaçada pelas empresas de telefonia privadas estrangeiras, que tinham interesse em atuar no mercado de TV por assinatura e internet. Essas companhias possuem, individualmente, recursos financeiros mais expressivos que a coalizão conservadora.

Ainda na década de 1990, e também dentro do processo de privatização das telefônicas, a coalizão democratizadora conseguiu acoplar alternativas para o problema da convergência na Lei do Cabo, em 1995. Depois disso, no entanto, esse ator coletivo se concentrou em outros temas que não o da unificação da comunicação social eletrônica de massa. Além disso, desde o final da década de 1990, a coalizão democratizadora passou por disputas internas pelo domínio do grupo.

A coalizão do audiovisual, por sua vez, refina alternativas para políticas de distribuição de conteúdo na TV aberta desde o final da década de 1990, em especial no III Congresso Brasileiro de Cinema, em 2000. Esse grupo possui, também, integrantes com relevância individual e alianças no Ministério da Cultura e Ancine.

No início do governo Lula da Silva, em 2003, o ministro da Cultura, Gilberto Gil, criou uma política ampla para as indústrias de cultura, que contemplava, entre outros aspectos, os interesses da coalizão do audiovisual. Além disso, integravam o ministério atores dessa coalizão. A Agência Nacional do Cinema (Ancine), sob a coordenação de Manoel Rangel, teve o papel de refinar as alternativas. Em 2007, Rangel e o deputado federal Jorge Bittar (PT-RJ) acoplaram as alternativas ao problema da atualização regulatória da TV por assinatura. Começou, então, a tramitar o marco regulatório.

No próximo capítulo, analisaremos como os atores aqui descritos participaram do processo de formação de agenda que pesquisamos.

6. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Este capítulo tem como objetivo analisar a definição do problema para a regulação da comunicação social eletrônica de massa, no Brasil, como TV por assinatura, e a especificação de alternativas para a política de cotas de conteúdo audiovisual, no país. Inicialmente, descreveremos os grupos afetados pela criação da política. Depois, adentraremos na explicação do processo, propriamente.

Havia quatro atores coletivos interessados na definição do problema: coalizão democratizadora, coalizão conservadora, coalizão do audiovisual e atores de telefonia.

A coalizão democratizadora se originou no período de campanha pelas eleições diretas, no Brasil, entre 1983 e 1984, após o regime militar. O tema central, que une os atores, é a compreensão de que a coalizão conservadora possui mecanismos de captura das políticas regulatórias. A coalizão era composta, inicialmente, por integrantes do sindicato Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e entidades de classe da área de telefonia e radialismo, entre as quais, Federação dos Radialistas (Fiter) e Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel). Um dos integrantes da coalizão, o jornalista Daniel Herz, assumiu a função de empreendedor de políticas públicas. No início da década de 2000, a Fenaj, gradualmente, passou a perder centralidade, na coalizão, e outro grupo, liderado por ex-estudantes universitários integrantes da Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos), ganhou maior influência na tomada de decisões. A coalizão possui, portanto, desde a sua formação, grupos com perspectivas distintas acerca dos objetivos e das estratégias para alcançar os referidos objetivos. Esses grupos conquistaram, em períodos diferentes, a hegemonia, dentro da coalizão.

A coalizão conservadora, por sua vez, é composta majoritariamente por empresas privadas brasileiras, proprietárias de redes de TV aberta, TV por assinatura, rádios, meios de comunicação impressos e online. Dentre essas empresas, o Grupo Globo possui maior concentração econômica, no âmbito do mercado. Integram, ainda, esse ator coletivo, oligarquias políticas proprietárias de licenças de rádio e TV aberta — senadores, deputados federais e estaduais, governadores e prefeitos — e entidades de

classe, sendo a principal Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). O núcleo central da coalizão é composto pelo Grupo Globo, uma empresa privada, e a Abert. A coalizão se constituiu enquanto tal na década de 1960. A questão central, para esse ator coletivo, é a proteção da sua hegemonia, dentro do subsistema de comunicação social. As empresas possuem conflitos constantes, no âmbito do mercado, e se unem em momentos críticos, no âmbito político regulatório. Na década de 1990, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro-direita, adotou uma agenda neoliberal e políticas econômicas de privatização, na área das telecomunicações. No contexto de convergência tecnológica da comunicação social eletrônica, o governo privatizou as empresas de telefonia fixa estatais, que, por sua vez, foram compradas por empresas de telefonia estrangeiras. Nesse período, os atores da coalizão se uniram para salvaguardar seus benefícios concentrados, no campo.

A coalizão do audiovisual, por seu turno, se constituiu na década de 1950. A questão central era a demanda por políticas que estabelecessem cotas de conteúdo nacional e independente, na TV. A coalizão é composta, em grande parte, por entidades de classe e sindicatos do audiovisual, situados principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo¹⁴¹ — entre as quais, Sindicato da Indústria Audiovisual (Sicav), do Rio de Janeiro, Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp) e, mais recentemente, Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV); produtores e diretores oriundos do movimento cinematográfico Cinema Novo¹⁴²; e gestores da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Finalmente, as empresas telefonia estrangeiras também tinham interesse na criação de um marco regulatório para a TV por assinatura que permitisse a atuação de companhias internacionais, no setor. As telefônicas não compunham uma coalizão porque, a despeito de terem um interesse comum, agiam isoladamente.

¹⁴¹ No final da década de 1990, as entidades do Rio Grande do Sul também ganham destaque, na coalizão, com a realização do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), em Porto Alegre, em 2000.

¹⁴² Esses atores são individualmente relevantes. Possuem capital simbólico e vínculos com tomadores de decisão (*decision makers*).

Desta maneira, explicaremos, agora, os processos de definição do problema e de especificação de alternativas ou soluções. O modelo do fluxos múltiplos assera que, dentro do ciclo de políticas públicas, o processo de formação de agenda envolve o reconhecimento de um problema (*problem*); a criação e refino de alternativas, para o mesmo (*policy*); e mudanças na macropolítica (*politics*). Esses fluxos se desenvolvem de maneira independente um do outro e se acoplam em momentos de junção crítica (*critical juncture*). Nessas ocasiões, atores individuais assumem a função de empreendedores de políticas públicas, quando, por sua vez, acoplam os fluxos e tentam criar políticas de quaisquer natureza — seja regulatória ou redistributiva.

Sendo assim, o presente capítulo está dividido em três períodos: construção da ideia da TV a cabo como problema, nas décadas de 1970 a 1990; promulgação da Lei do Cabo e mudanças incrementais, nas décadas de 1990 a 2000; e abertura de janela de oportunidade e início do processo de formação de agenda, na década de 2000.

6.1. Construção da ideia de TV a cabo como problema

A TV aberta, de exploração privada, foi implementada, no Brasil, na década de 1950. Nesse período, havia apenas rádios e TVs, ambos abertos, com conteúdo local. Em 1962, o governo do presidente João Goulart promulgou o Código Brasileiro de Telecomunicações (CTB)¹⁴³, que dividia as telecomunicações em telefonia fixa e meios de comunicação eletrônica de massa¹⁴⁴. O CTB criava, também, o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), subordinado à Presidência da República e responsável por regular o setor de telecomunicações; e o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), cujo objetivo era integrar as telecomunicações, em redes de cabos, no país. Em 1965, é

¹⁴³ A negociação para a criação do CTB marca, ainda, o início da organização dos empresários proprietários de empresas privadas de comunicação, reunidos na Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). (RAMOS, 2000, PIERANTI, 2011).

¹⁴⁴ Comunicação eletrônica de massa é o mesmo que radiodifusão (*broadcasting*, em inglês), ou seja, a difusão, por meio do espectro eletromagnético, de ondas de rádio e televisão.

criada a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), responsável pelo serviço de longa distância¹⁴⁵ e pela conexão entre capitais e principais cidades.

Em 1964, um grupo de militares havia provocado um golpe contra o governo de Goulart, iniciando, assim, um período de regime autoritário de caráter civil e militar, que se estendeu até a década de 1980. Em 1967, o governo promulgou uma Constituição Federal e criou o Ministério das Comunicações. A política econômica era desenvolvimentista, com o objetivo de garantir as bases para a consolidação do capitalismo industrial, e com caráter político e ideológico de anticomunismo^{146 147}. Ainda no final da década de 1960, as empresas de TV privadas começaram a se estruturar em redes¹⁴⁸, com poucas produtoras de conteúdo e muitas filiadas, não produtoras. A principal delas foi o Grupo Globo, empresa de comunicação que inaugurou a TV Globo, no Rio de Janeiro, em 1965. Bolaño (2004) classifica a etapa até o final da década de 1960, na indústria da televisão, como concorrencial.

Em 1972, o governo criou a Telecomunicações Brasileiras (Telebras), empresa estatal responsável por administrar o serviço de telefonia fixa, no país — o que incluía a Embratel, responsável pelo serviço de longa distância; e as companhias telefônicas locais. O governo estimulou as empresas a utilizarem a estrutura de redes da Telebras, com produção de conteúdo no Rio de Janeiro e em São Paulo. As companhias passaram a produzir conteúdo audiovisual nacional, especialmente novelas — que tinham mais aceitação da audiência que o conteúdo importado (JAMBEIRO, 2001).

A comunicação pública, por sua vez, assumiu o caráter de comunicação educativa. O processo foi resultado de dois fatores, segundo Jambeiro (2011): uma

¹⁴⁵ Discagem Direta à Distância (DDD) é um sistema no qual se utiliza um código (prefixo) regional para ligações entre municípios.

¹⁴⁶ O contexto era de fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, que polarizou o mundo entre o bloco capitalista — liderado pelos Estados Unidos - e bloco socialista — liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Os Estados Unidos implementaram um processo de expansão territorial, econômica, política e ideológica, na América Latina. No Brasil, foi implementada a Doutrina de Segurança Nacional, em 1967, responsável por criar uma construção ideológica acerca do "inimigo interno", no país, caracterizado por grupos e partidos de oposição. No âmbito econômico, foram criadas reformas administrativas, pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (BRUZIGUESSI, 2014).

¹⁴⁷ As políticas para a comunicação social seguiam um padrão de implementação parecido com o do rádio, década de 1920: pouco ou nenhum debate público, com decisões centradas no Poder Executivo (RAMOS, 2000, p. 68).

¹⁴⁸ O modelo de redes de televisão (*broadcast network*, em inglês) é um conjunto de canais de TV aberta que distribuem conteúdo para canais filiados, em um sistema centralizado. O modelo é amplamente utilizado nos Estados Unidos, entre outros países.

iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), na década de 1960, pressionando para uso das redes de TV pública em educação, em países em desenvolvimento; e resultado do processo de aceleração da industrialização, no país. Em 1975, o governo federal inaugurou a Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobras), responsável por centralizar todas as empresas de comunicação públicas, no país¹⁴⁹. A Radiobras tinha restrições no tipo de conteúdo e não podia competir com as empresas de televisão privadas (JAMBEIRO, 2001).

Aires, Santos *et al* (2016) assertam que as relações entre os atores, no subsistema, se caracterizavam pela seguinte lógica: o governo federal detinha o monopólio da telefonia fixa e provinha infraestrutura para a distribuição de conteúdo. As empresas de comunicação privadas, por sua vez, em especial o Grupo Globo, criavam conteúdo, fortemente centrado no entretenimento, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Já os grupos políticos locais e regionais se responsabilizam pela distribuição do conteúdo de entretenimento¹⁵⁰; pela criação de programas de jornalismo regional; e pela arrecadação da publicidade¹⁵¹ dos governos municipais e estaduais.

O governo federal, assim, agia em duas frentes: com incentivos para a expansão comercial das empresas de TV privadas e uso de mecanismos diretos e indiretos de controle. Em 1969 e 1973¹⁵², foram criadas políticas fiscais de redução de impostos, com o objetivo de estimular as empresas a importarem produtos e expandirem os serviços de formação de redes (PIERANTI, 2011). Por outro lado, o governo utilizava o orçamento para publicidade em meios de comunicação e a concessão de outorgas para TV aberta de forma discricionária, como instrumento de controle (PIERANTI, 2011; AIRES, SANTOS *et al*, 2016). A coerção também ocorria por

¹⁴⁹ O governo federal defendia a utilização do modelo de redes de televisão também para os canais educativos. Porém, ao longo das décadas seguintes, houve muitos obstáculos, entre os quais: falta de interesse de governos estaduais de oposição em produzir conteúdo para uma rede coordenada pelo governo federal, escassez de recursos financeiros e ausência de mecanismos para o autofinanciamento das empresas educativas (PIERANTI, 2011, p. 116).

¹⁵⁰ Aires e Santos (2014) apontam que, desde o governo de Getúlio Vargas, no regime autoritário Estado Novo, iniciado em 1937, há registros públicos da concessão de outorgas de rádio para grupos políticos locais e regionais. A prática continuou, durante o regime civil-militar, cresceu durante a década de 1970 e se intensificou no período de redemocratização, na década de 1980.

¹⁵¹ A publicidade é a única forma de financiamento do rádio e TV abertos, no Brasil. Em alguns países da Europa, há leis para taxação das unidades familiares com aparelhos de TV (PIERANTI, 2011).

¹⁵² Na política econômica, o período é classificado de "milagre econômico" (CYSNE, 1993).

meio de censura, corte de investimentos públicos e concessão de outorgas para inimigos ou concorrentes de grupos políticos regionais (AIRES, SANTOS *et al*, 2016).

Como resultado, no final da década de 1970, havia poucos grupos de comunicação privados, no país, proprietários de redes de TV, rádio, revistas, jornais e agências de notícia. Eram eles: Abril, Globo, Diários Associados, Estado de S. Paulo, Folha, Bloch e Jornal do Brasil (PIERANTI, 2011). A indústria caracterizava-se por integração vertical, quando uma ou mais empresas, sob o mesmo controle de capital, atuam em mais de uma atividade contígua, em uma mesma cadeia de valor; e integração diagonal, quando uma ou mais empresas, sob o mesmo controle, atuam em atividades de mais de uma cadeia de valor (DOYLE, 2002 apud GALVÃO, 2003). Lima (2001) classifica, ainda, a indústria por monopólio em cruz, ou seja, a reprodução, em nível regional e local, da integração diagonal. Em relação especificamente à TV, o conteúdo audiovisual era majoritariamente criado por essas empresas privadas, no Rio de Janeiro e São Paulo, e distribuído por redes de TV regionais e locais.

E, aqui, cabe mencionar a expansão de uma companhia específica, a saber, o Grupo Globo. A empresa começou como uma emissora de televisão aberta, no Rio de Janeiro, na década de 1950. O Grupo Globo criou um acordo com a companhia *Time Life*, dos Estados Unidos, de 1962 a 1968, pelo qual a *Time Life* provinha apoio técnico, de programação, administração e treinamento de equipes para a implementação da TV Globo, emissora de TV aberta de abrangência nacional, inaugurada em 1965.

O governo federal, por sua vez, autorizou a empresa a expandir sua rede, com novas concessões e criação de um sistema de afiliadas¹⁵³ maior do que as empresas concorrentes. O conteúdo da TV Globo era fundamentado principalmente em telejornalismo e novelas (JAMBEIRO, 2011). Com base no apoio institucional do governo¹⁵⁴, na *expertise* do grupo *Time Life*, no sistema de afiliadas e na criação de telejornais e novelas, a empresa passou a atrair maior financiamento publicitário.

¹⁵³ A rede de afiliadas (*network affiliate*) é um sistema característico da indústria da TV aberta, criado nos Estados Unidos, segundo o qual a estação afiliada (*affiliated station*) é um empresa de TV local que distribui o conteúdo a rede de emissoras.

¹⁵⁴ Alguns autores, como Lima (2001), afirmam que a empresa também fornecia apoio institucional à manutenção do regime militar, por meio da utilização de recursos de agendamento e de enquadramento do conteúdo (SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013).

Ao longo da década de 1970 e até o final da década de 1990, o Grupo Globo se consolidou como detentor de cerca de 60% da audiência, seguido pelo Sistema Brasileiro de Televisão (SBT)¹⁵⁵, com 17%; e Grupo Record, com 7%¹⁵⁶ (AIDAR, HAMBURGER E ALMEIDA, 2006). Bolaño (2004) classifica a etapa no final da década de 1960 como de transição e, na primeira metade da década de 1970, como oligopolista.

Em paralelo a isso, no início da década de 1970, empresas privadas de comunicação começaram a distribuir sinais de TV aberta por meio de cabos coaxiais¹⁵⁷¹⁵⁸. Em 1974, o jornalista Daniel Herz, em parceria com o engenheiro Homero Simon, lança um manifesto, por meio da Associação de Promoção da Cultura (APC), em Porto Alegre. No texto, Herz e Simon descrevem as vantagens da distribuição de sinais de TV aberta por meio de cabos coaxiais, em relação ao espectro eletromagnético. São eles: a melhora na qualidade do sinal, baixo custo, possibilidade de transmitir mais de um canal e capacidade de criar uma relação recíproca entre emissor e receptor. Herz e Simon defendem, também, a criação de um modelo de serviços de TV a cabo de caráter público, fundado no debate entre sociedade, Estado e empresas privadas (APC, 1974). Em 1983, Herz publica sua dissertação de mestrado, na Universidade de Brasília (UnB)¹⁵⁹, na qual aponta que a TV aberta foi implementada, no Brasil, por empresas privadas e sem intervenção do Estado; e aprofunda as diferenças da distribuição por meio de cabos coaxiais e espectro eletromagnético (HERZ, 1983).

Em ambos os textos, Herz constrói a ideia do desenvolvimento tecnológico da TV a cabo como uma condição problemática (KINGDON, 2003) para a criação de uma

¹⁵⁵ Até 1980, a concessão era da TV Tupi, dos Diários Associados.

¹⁵⁶ A audiência foi medida pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública (Ibope), empresa privada de pesquisa de marketing, opinião e demográfica. Os dados apontam a audiência por domicílio, na Grande São Paulo, em horário nobre (*prime time*, em inglês), o que, no Brasil, corresponde ao período compreendido entre as 20h e 22h. O período medido foi de 1971 a 1997.

¹⁵⁷ A TV a cabo começou a ser explorada, nos Estados Unidos, na década de 1950. O objetivo era prestar o serviço de envio de sinais de TV aberta para regiões onde a cobertura, por meio do espectro, não chegava. Os cabos coaxiais, portanto, foram utilizados, inicialmente, para a transmissão de TV aberta. Com o desenvolvimento tecnológico, foi criada a TV por assinatura — que, diferentemente da TV aberta, permite a transmissão de dezenas de canais. A TV por assinatura pode ser distribuída por cabos coaxiais, satélite ou microondas. Para um debate mais aprofundado sobre o tema, ver capítulo 4, da presente tese.

¹⁵⁸ Brittos (2011) classifica o período de 1971 a 1987 como pré-mercado da TV por assinatura, na qual inexistem regras jurídico-regulatórias.

¹⁵⁹ A dissertação de Herz aponta, ainda, a preponderância de recursos políticos e econômicos do Grupo Globo, frente a outras empresas privadas de televisão. A pesquisa acadêmica deu origem ao livro *A história secreta da Rede Globo* (1991).

política regulatória fundamentada no interesse público. Para o jornalista, o governo deveria estabelecer um programa que integrasse todos os serviços de comunicação social eletrônica de massa, no país, classificado, por ele, de cabodifusão¹⁶⁰.

"O que está em jogo, na implantação da cabodifusão, no Brasil, é o tipo de cultura que vamos produzir, em nosso país. O que está em disputa é o tipo de cidadão e de sociedade que estamos criando, no Brasil. Não tivemos a oportunidade de ter esse tipo de antecipação quanto ao meio de comunicação de massa, hoje, dominante: a televisão (aberta). Pois a cabodifusão será um instrumento mediador das relações sociais ainda mais potente do que é hoje a televisão (aberta), entre nós." (FNDC, 1991)

Herz possuía diversos recursos individuais, entre os quais, capacidade de compreender as relações existentes no subsistema de comunicação; recursos financeiros; e competência para articular indivíduos e grupos dispersos (Entrevistados 16 e 14). Ele assumiu, assim, a função de difusor de ideias (DENTE, 2014), com a criação de uma imagem acerca de uma questão social (STONE, 1989) e defesa da necessidade de intervenção estatal, no tratamento do referido problemas.

Entre 1979 e 1985, ocorreram uma série de mudanças institucionais e regulatórias que marcaram a saída dos militares do governo e a eleição de candidatos civis, por meio de voto direto. Esse conjunto de mudanças macropolíticas provocou alterações nos recursos da coalizão conservadora (SABATIER E WEIBLE, 2006) e na sua relação com o governo federal, em especial, com o núcleo Executivo (RHODES, 2007). No período pós-transição democrática¹⁶¹, assim, os políticos eleitos necessitavam dos meios de comunicação para difundir suas mensagens e competir por poder, enquanto as companhias dependiam dos políticos para manter seus privilégios.

O período marca também a institucionalização de outro grupo, a saber, a coalizão democratizadora. Entre 1983 e 1984, jornalistas, professores e estudantes de

¹⁶⁰ Herz classificava a TV a cabo como um serviço e a cabodifusão como uma política pública. O autor também criou o conceito de controle público, como sinônimo de interesse público. Ele distinguia controle público de controle social (CUNILL GRAU, 1998) por considerar o último muito amplo. Os conceitos foram criados pelo jornalista, com base em diálogo com interlocutores, e não têm paralelo na literatura internacional ou latinoamericana (Entrevistado 19).

¹⁶¹ O período é caracterizado, no Brasil, como coronelismo eletrônico (AIRES, SANTOS *et al*, 2016). Também abordam o tema Ramos (2000), Jambeiro (2001), Lima (2001) e Pieranti (2011).

Jornalismo, e entidades de classe se articularam para criar um movimento social, na área da comunicação social. A dissertação da Herz e o conceito de interesse público¹⁶² serviram como base para a formulação das ideias desse grupo (Entrevistado 16)¹⁶³.

O objetivo do referido movimento social era influenciar na definição do capítulo da Comunicação Social, na Constituição Federal, de 1988. Durante a Assembleia Constituinte, em 1987, duas coalizões participaram da negociação do capítulo da Comunicação Social: conservadora e democratizadora (BOLAÑO, 2007; RAMOS, 1998; JAMBEIRO, 2000). Esses atores coletivos possuem centros de atuação e recursos distintos. A coalizão conservadora é composta majoritariamente por empresas privadas e o centro de atuação é a pressão. Integram, ainda, esse ator coletivo, oligarquias políticas e entidades de classe. Esse conjunto de empresas, parlamentares e instituições utilizam seus recursos no bloqueio negativo de projetos que alterem o *status quo* regulatório. Já a coalizão democratizadora é composta principalmente sindicatos da área da comunicação social e entidades pertencentes ao âmbito da sociedade civil. O centro de atuação, por sua vez, são as ideias.

O texto final da Constituição Federal determina os princípios para a exploração comercial das concessões de TV aberta e rádio, com defesa da liberdade de expressão e vedação ao monopólio e oligopólio. Trata-se de ideias defendidas pela coalizão conservadora e derivadas do modelo liberal de meios de comunicação (HALLIN E MANCINI, 2004). O capítulo também define que a produção de conteúdo deveria atender aos princípios de promoção da cultura nacional, tal qual o modelo pluralista polarizado (HALLIN E MANCINI, 2004), e regionalização da produção cultural. Ambos os princípios eram sustentados pela coalizão democratizadora. A criação do Conselho Nacional de Comunicação, defendida por esse grupo, sofreu bloqueio negativo. Como resultado, ficou estabelecido, na Carta Magna, a criação do Conselho de Comunicação

¹⁶² O conceito original, criado por Herz, era de controle público. Para mais informações, vide nota de rodapé anterior.

¹⁶³ O pesquisador Murilo Ramos, da UnB, afirma que o manifesto da APC, de 1974, e a criação da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (ABEPEC), da Universidade de Brasília, em 1975, foram os marcos do início da coalizão democratizadora. (RAMOS, 1998 e 2006; PIERANTI, 2008, p. 253 e 254). Esse ator coletivo também foi influenciado pelas ideias do texto Um Mundo e Muitas Vozes, também conhecido como Relatório MacBride, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e publicado em 1980. Para uma descrição completa da coalizão, ver capítulo 5, da presente tese.

Social, órgão consultivo do Congresso Nacional. Finalmente, a Carta Magna cria os tipos de meios de comunicação público, privado e estatal¹⁶⁴.

6.2. Criação de política regulatória para a TV a cabo

Até meados da década de 1980, cada serviço de telecomunicações¹⁶⁵ era uma indústria única e com regulação, também, própria. A telefonia fixa integra o grupo de utilidades públicas (*utilities*) ou indústrias de rede (*network industries*). A regulação desse indústria deve assegurar o controle do poder de mercado e que todos os lares receberão um nível básico do serviço (ALEXIADIS E CAVE, 2012). Já o rádio e a TV abertos são meios de comunicação de massa, ou seja, instituições sociais com capacidade tecnológica de disseminar mensagens produzidas em massa (TURROW, 1992). A regulação da mídia, portanto, deve estabelecer a quantidade, qualidade e tipo de mensagens que os meios podem distribuir, em uma dada ordem social (SCHEJTER E HAN, 2011). Na América Latina, a telefonia fixa era, até esse período e na maioria dos países, um monopólio estatal. Já o rádio e a TV abertas são bens públicos cujas concessões eram exploradas, majoritariamente, por empresas privadas.

Desde o final da década de 1980, no entanto, houve uma série de fatores que influenciaram a convergência tecnológica entre os meios de comunicação eletrônicos¹⁶⁶, ou seja, a dissolução das fronteiras ou redução das diferenças entre as indústrias (BAUER, 2005). O primeiro deles foi a digitalização dos meios, qual seja, a transformação de dados analógicos (ondas) em sequências binárias (zero e um). Como

¹⁶⁴ A Constituição Federal de 1988 prevê a existência de três sistemas de televisão aberta, no Brasil — público, privado e estatal. O sistema privado é o conjunto de meios de comunicação comerciais. Os conceitos de público e estatal, no entanto, nunca foram claramente definidos e, hoje, são entendidos como sobrepostos. Para debate mais aprofundado, ver o artigo de Martins (2010).

¹⁶⁵ Telecomunicações é definida, na presente pesquisa, como todo o tipo de comunicação cuja transmissão de mensagens, de um ponto A até um ponto B, ocorre por meio de ondas eletromagnéticas. A mensagem pode ser enviada de um ponto único até outro ponto — como telefonia fixa e móvel, ou internet — ou difundida do ponto A, emissor, ao ponto B, público — como rádio e televisão, abertos ou por assinatura. Quando a mensagem é difundida de um ponto ao público, chamamos de meios de comunicação social eletrônica de massa. Para um debate mais aprofundado sobre o tema, ver capítulo 4, da presente tese.

¹⁶⁶ As políticas regulatórias da América Latina também foram influenciadas pela trajetória da "*information superhighway*", iniciada pelo senador Al Gore, nos Estados Unidos, em 1992, conforme capítulo 4, da presente tese.

resultado, há menos perda de informações, melhora na qualidade da imagem e do som, possibilidade de interatividade e, principalmente, maior capacidade de envio de informações em uma mesma banda de espectro eletromagnético. Assim, uma mesma empresa podia utilizar a infraestrutura para oferecer mais de um serviço de telecomunicações e, com isso, aumentar a receita individual. Outro fator foi o início de governos neoliberais, na América Latina (JAMBEIRO, FERREIRA E BARROS, 2011), que, por sua vez, defendiam a mudança do modelo de monopólios estatais para o modelo de exploração privada das indústrias de utilidades públicas, por meio de privatizações.

No final de década de 1980, empresas brasileiras privadas de comunicação começaram a implementar o serviço de TV por assinatura, no Brasil. Em 1990, o presidente Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), liberal conservador, criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), cujo objetivo era reordenar a posição estratégica do Estado, na economia (PICCOLO, 2013). O PND extinguiu o Ministério das Comunicações e criou a Secretaria Nacional de Comunicações, vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Em 1991, a Secretaria Nacional de Comunicações lançou uma proposta de regulamentação da TV por assinatura, por meio da tecnologia de distribuição de conteúdo de cabos coaxiais (POSSEBON, 2009). Até então, a TV a cabo apenas distribuía sinais de TV aberta.

No mesmo ano, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), entidade de classe integrante da coalizão democratizadora, e o deputado federal Tilden Santiago, do Partido dos Trabalhadores (PT), de Minas Gerais, apresentaram um projeto de lei¹⁶⁷, na Câmara dos Deputados, para a TV por assinatura, por meio de cabos coaxiais. O processo de negociação se estendeu até 1994. O texto final da Lei do Cabo¹⁶⁸, sancionado em 1995, determina que o serviço é de interesse público e tem como objetivo promover a cultura nacional e a pluralidade política. A TV a cabo também teria a função de estabelecer a integração de todos os

¹⁶⁷ Um projeto de lei pode ser apresentado por um parlamentar, uma comissão do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo procurador-regional da República, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores ou cidadãos.

¹⁶⁸ Para a versão completa da lei, ver < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm>. Acesso em 29 de dezembro de 2017.

meios de comunicação social eletrônica¹⁶⁹, no país, por meio de uma rede pública de distribuição de sinais. Finalmente, a Lei do Cabo estabelece que a concessão de outorgas de TV a cabo deveria ser destinada a brasileiros. Sendo assim, a referida legislação estabelece princípios de regulação pluralista dos meios (LLORENS, 2013).

A TV por assinatura, por meio de cabos coaxiais, não foi o único meio de comunicação cuja legislação foi implementada depois da Constituição Federal de 1988. Em 1991, o governo do presidente Fernando Collor de Mello criou a Lei Rouanet, que estabelecia o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). O objetivo da Lei Rouanet era criar mecanismos de fomento à cultura, no país. Em 1993, durante o governo do presidente Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de centro, foi sancionada a Lei do Audiovisual, que criava mecanismos de incentivo fiscal para o financiamento de conteúdo audiovisual¹⁷⁰. Ora, o conteúdo audiovisual pode ser distribuído por diversos meios — entre os quais, cinema, televisão, mídias de armazenamento (videocassete, DVD) e internet. No entanto, a Lei do Audiovisual não criava obrigatoriedades de distribuição de conteúdo na televisão e, com isso, o fomento acabou restrito à distribuição nos demais meios.

Ainda em 1991, a deputada federal Jandira Feghali, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), de esquerda, do Rio de Janeiro, criou um projeto de lei para regulamentar a produção de conteúdo da TV aberta. O projeto tinha como objetivo criar regras para o artigo 221 da Constituição Federal, acerca da promoção da cultura nacional e regional. O texto sofreu bloqueio negativo das empresas privadas de TV e das empresas de publicidade (RODRIGUES, 2014) e nunca foi aprovado¹⁷¹.

¹⁶⁹ O conceito de comunicação social eletrônica é utilizado, na presente pesquisa, como sinônimo de telecomunicações. Assim, trata-se da transmissão de mensagens, de um ponto A até um ponto B, por meio de ondas eletromagnéticas. Os sinais podem ser enviados de um ponto único até outro ponto — como telefonia fixa e móvel, ou internet — ou difundidos do ponto A, emissor, ao ponto B, público — como rádio e televisão, abertos ou por assinatura —, sendo, esse último, nosso objeto de pesquisa.

¹⁷⁰ Audiovisual é toda obra, de ficção ou não, produzida com imagem e som, simultaneamente. Pode ser exibida em diversas plataformas, como televisão, mídias de armazenamento (videocassete, DVD), internet. Trata-se de seriados, novelas, entre outros. Cinema, por sua vez, é uma arte específica, cujo conteúdo são filmes. Originalmente, era exibida em salas de cinema.

¹⁷¹ Em janeiro de 2003, teve início o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, de centro-esquerda. Em agosto do mesmo ano, o projeto de Feghali foi aprovado, na Câmara dos Deputados, e enviado para revisão, no Senado Federal. No entanto, o texto não foi aprovado, até hoje, no Senado.

O cenário, portanto, no início da década de 1990, no subsistema de comunicação, no Brasil, era de convergência tecnológica nas telecomunicações; promulgação da Constituição Federal, de 1988; e governos neoliberais, que defendiam o modelo de exploração privada das indústrias de rede, por meio de privatizações. Os modelos do equilíbrio pontuado (BAMGARTNER E JONES, 1992) e de coalizões de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993) assertam que mudanças macropolíticas são condições necessárias para alterações em subsistemas. E como isso ocorre? Por meio de alterações nos recursos e limitações aos grupos, no campo (SABATIER E WEIBLE, 2006). O legado dessas mudanças, por sua vez, depende do contexto no qual ocorrem.

Diniz e Bosch (2004) apontam que as reformas nas indústrias de rede, de caráter neoliberal, no Brasil, provocaram alterações na organização e na ação coletiva dos atores econômicos. O cenário caracterizava-se pela mudança do mercado protegido e de uma estrutura de organização dos interesses de caráter compulsório para um contexto de abertura econômica caracterizado pela competição e pela ação coletiva, pautadas, portanto, em um padrão de organização do tipo voluntário (DINIZ E BOSCH, 2004, p. 76 e 77). As consequências disso são: o estancamento do crescimento do número de entidades de classe e a profissionalização das entidades existentes; a crescente centralidade do Congresso Nacional, na tomada de decisões, e a criação de escritórios, próprios ou contratados, para desempenhar as funções de *lobby*.

Em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro-direita e liberal, promulgou a Emenda Constitucional número 8, que alterava a Constituição Federal de 1988 e permitia a exploração, direta ou mediante autorização¹⁷² ou concessão, dos serviços de telefonia. O objetivo era possibilitar a privatização da telefonia fixa, no país. A mesma emenda separava, ainda, as telecomunicações; e o rádio e a TV abertos em dois incisos diferentes, na Constituição de 1988. Ora, rádio e TV abertos integram o guarda-chuva das telecomunicações, a saber, a transmissão de mensagens, de um ponto A até um ponto B, por meio de ondas eletromagnéticas. Ramos (2000) argumenta que a Emenda

¹⁷² Autorização é um ato administrativo, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que permite a exploração privada das indústrias de telecomunicações. Esse instrumento foi criado na Lei Geral de Telecomunicações (LGT), de 1997. Autorização é um ato administrativo mais simples que a concessão.

Constitucional número 8 foi construída em conjunto com um amplo *lobby* das empresas privadas de comunicação, que tinha por objetivo colocar a TV aberta e o rádio como um serviço singular, privado e constitucionalmente estabelecido — e não mais como um serviço de telecomunicações, como previa a Constituição de 1988, originalmente. Essa opção teria por finalidade assegurar a continuidade da maior autonomia possível da coalizão conservadora (RAMOS, 2000). A Emenda Constitucional número 8 propiciou, portanto, a entrada de empresas privadas, na indústria da telefonia; e a salvaguarda das indústrias de rádio e TV abertos, em uma trajetória regulatória distinta, no contexto da convergência tecnológica. A Emenda Constitucional número 8 criou, ainda, uma trajetória institucional distinta para o rádio e a TV abertos, dentro do contexto da convergência tecnológica das telecomunicações.

Em 1997, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso promulgou a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), que permitia a privatização da telefonia fixa, no país, e criava a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Em 1998, a Telebras, empresa de telefonia estatal brasileiro, foi privatizada e, nos anos seguintes, empresas privadas estrangeiras ingressaram no setor de telefonia fixa, no Brasil. As empresas de telefonia estrangeiras também tinham interesse em atuar na TV por assinatura. Logo que a Anatel foi criada, essas companhias de telefonia estrangeiras começaram a pressioná-la por novos editais de distribuição de sinais TV por assinatura.

O Grupo Globo, sócio majoritário da empresa de distribuição NET e proprietário da empresa de empacotamento de canais¹⁷³ Globosat, consolidado no campo de TV por assinatura e interessado na vigência das regras da Lei do Cabo, era contra (Entrevistados 3, 27 e 21). Conforme explicam os entrevistados:

"Havia uma disputa. Tinha o grupo Globo e NET, que lutou para construir (algo) lá atrás e defendia a Lei do Cabo com todas as forças. Do outro lado, as empresas de telefonia, que percebiam que, com o desenvolvimento tecnológico, era possível fazer novos serviços. Eles queriam oferecer TV por assinatura para agregar um novo produto." (Entrevistado 21)

¹⁷³ A cadeia produtiva da TV por assinatura é constituída, no Brasil, depois do marco regulatório de 2011, de cinco estágios: produção de conteúdo, que consiste na criação de produtos audiovisuais, jornalísticos e de entretenimento; programação, que consiste na organização desse conteúdo, em canais; empacotamento, no qual a empresa compra o direito de transmissão de canais e organiza-os em pacotes; distribuição, encarregada de entregar os pacotes até os assinantes; e consumo. Produção é uma tarefa autoral; programação é uma atividade editorial; empacotamento é editorial; e distribuição é de infraestrutura.

"Você, operador da tecnologia, provoca o órgão regulador. Você prova com estudos, com pesquisas, projetos que (mostram que) aquela praça, município ou região tem viabilidade técnica e econômica para a colocação de uma operação de cabo. Havia 'trocentos' pedidos de abertura de edital." (Entrevistado 3)¹⁷⁴

Dez anos antes do início da tramitação da política regulatória da TV por assinatura, em 2007, portanto, a condição problemática já estava caracterizada. As empresas de telefonia estrangeiras utilizavam seus recursos disponíveis para pressionar a Anatel pela abertura de novos editais. O principal deles era financeiro (DENTE, 2014) ou seja, a argumentação de que as empresas tinham potencial econômico¹⁷⁵ para entrar no mercado de distribuição de TV por assinatura, o que, de acordo com as mesmas, expandiria a base de assinantes do serviço. Os recursos financeiros também possibilitavam a contratação de assessoria para criar pesquisas.

No âmbito do audiovisual, os atores da coalizão do audiovisual se organizaram em um encontro nacional, denominado III Congresso Brasileiro de Cinema¹⁷⁶, em Porto Alegre, em 2001. O evento propiciou a rearticulação da coalizão; a identificação de problemas públicos, na indústria do audiovisual; e a definição de ideias para solucionar os referidos problemas. Uma das ideias apontadas era a criação de uma política regulatória para a distribuição de conteúdo nacional e independente^{177 178}, na TV aberta.

Logo após o III CBC, ainda em 2001, o ministro da Casa Civil, Pedro Parente, convidou alguns integrantes da coalizão para compor o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC)¹⁷⁹, cujo objetivo era estabelecer uma

¹⁷⁴ Essa entrevista evidencia o uso de alguns recursos dos atores de telefonia, mencionados no capítulo anterior, entre os quais o impacto econômico do setor de telecomunicações e a utilização de pesquisas realizadas com *think tanks* privados.

¹⁷⁵ A atividade de distribuição de conteúdo requer a instalação de redes de cabos, o que exige investimento econômico substancialmente maior do que a criação de conteúdo. (Entrevistado 3).

¹⁷⁶ O processo seguia uma trajetória de difusão de política internacional, iniciada com a diretiva Televisão Sem Fronteiras, da União Europeia, de 1997.

¹⁷⁷ Para compreender melhor a origem das cotas de conteúdo, ver capítulo 5, da presente tese.

¹⁷⁸ Especificações de alternativas são, sempre, recombinações de ideias preexistentes (KINGDON, 2003). As crenças profundas na política, para a coalizão democratizadora e a coalizão do audiovisual, têm matriz nas ideias pluralistas de comunicação social.

¹⁷⁹ Gustavo Dahl havia sido presidente do III CBC, em Porto Alegre. Em entrevista ao pesquisadora Arthur Aufran, da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), ele explica detalhadamente como ocorreu esse processo. (SÁ NETO, 2012, p. 276).

política pública para o audiovisual. Tratava-se de cineastas e produtores oriundos do movimento Cinema Novo, entre os quais, Carlos (Cacá) Diegues, Luiz Carlos Barreto e Gustavo Dahl — presidente do III CBC. Integravam, ainda, o GEDIC, Luís Severiano Ribeiro, representando os exibidores de cinema¹⁸⁰; Rodrigo Saturnino Braga, dos distribuidores; e Evandro Guimarães, do Grupo Globo. Uma das tarefas do GEDIC era criar uma agência reguladora para o audiovisual. Os integrantes do GEDIC discutiram o escopo da agência, ou seja: se todos os meios de distribuição de conteúdo audiovisual; ou todos os meios, com exceção da televisão. Em meio à negociação, no GEDIC, atores do Grupo Globo utilizaram seus recursos para bloquear abruptamente a definição da TV aberta como escopo do problema¹⁸¹. Assim, em setembro de 2001, foi criada a Agência Nacional do Cinema (Ancine), responsável por fomentar, regular e fiscalizar a cadeia produtiva do audiovisual, com exceção da TV aberta; e o Conselho Superior de Cinema (CSC), responsável por formular as políticas públicas do setor. O cineasta Gustavo Dahl foi nomeado o primeiro diretor-presidente da Ancine.

6.3. Início do governo do PT e abertura de janela de oportunidade

A coalizão do audiovisual é também constituída por atores ligados a partidos de centro-esquerda, entre os quais, o Partido dos Trabalhadores (PT). Depois do III CBC, esses atores igualmente se articularam para formalizar demandas para o setor, criadas no III CBC. Um deles foi o cineasta Orlando Senna¹⁸², também da geração Cinema Novo, titular da Subsecretaria do Audiovisual do governo do Estado do Rio de Janeiro,

¹⁸⁰ A cadeia produtiva do audiovisual é composta por criação de conteúdo, realizada por empresas produtoras; comercialização dos mesmos, por empresas distribuidoras; transmissão de conteúdo, feita por empresas exibidoras; e audiência (DANTAS, 2011).

¹⁸¹ O episódio é conhecido, entre integrantes da coalizão, como "noite do delete". Segundo os cineastas Orlando Senna e Gustavo Dahl, um integrante da diretoria do Grupo Globo teria descido, de helicóptero, no Palácio do Planalto, local de trabalho da Presidência da República em Brasília, em 2001, e conversado diretamente com o presidente Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Dahl, teria sido o próprio fundador do Grupo Globo, Roberto Marinho. Essa pessoa pressionou o presidente para que o projeto se restringisse ao cinema, sem, portanto, regular o conteúdo audiovisual, na televisão — o que acabou, de fato, ocorrendo. O cineasta Orlando Senna explica: "Houve um bloqueio claro, público, que todos viram e reconheceram. Uma espécie de muro de contenção, do setor de teledifusão, à proposta da Ancinav." (CARVALHO, 2007; SÁ NETO, 2012)

¹⁸² Senna narra, em sua biografia, esse processo, nos subcapítulos Palácio das Laranjeiras e Política Pública (LEAL, 2008, p. 360 a 369).

cuja governadora era Benedita da Silva, do PT. Ao longo de 2002, Senna criou, juntamente com o cineasta Nelson Pereira dos Santos, apontamentos sobre as demandas do campo do audiovisual. O documento foi apresentado ao candidato Lula da Silva em setembro de 2002, no Rio de Janeiro¹⁸³. Lula foi eleito presidente da República em outubro do mesmo ano e, em dezembro, Integrantes da coalizão e da equipe de transição do governo eleito realizaram o Seminário Nacional do Audiovisual, na Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro. Senna coordenou esse encontro. O texto final do seminário¹⁸⁴ apresentava a conjuntura do setor, no país, e propostas para o mesmo.

A gestão de Lula da Silva nas políticas de comunicação, por sua vez, caracterizava-se por um governo ministerial (ELGIE, 1997), ou seja, composto por um conjunto de ministros cujas decisões têm impacto significativo nas áreas de políticas sob as suas jurisdições. Nesse tipo de governo, o papel do presidente e do gabinete presidencial é de coordenar as políticas públicas. Conforme explica entrevistado:

"Qual é a função do governante, o presidente, o poder moderador? É equacionar as áreas de atrito setoriais em função de uma navegação de esquadra. O governo não é um barco, o governo é uma esquadra. E, na esquadra, não se pode ter navio andando muito rápido e navio andando muito devagar. Os navios têm que ter um mínimo de sincronia, é uma navegação de conjunto. Às vezes, a necessidade, a avaliação estratégica pune, entre aspas, injustamente, o sucesso, quem trabalha. Quem trabalha incomoda, arruma confusão." (Entrevistado 26)

Sendo assim, o presidente Lula, após eleito, convidou o músico Gilberto Gil, do movimento de vanguarda musical Tropicália, para assumir o Ministério da Cultura (MinC). Orlando Senna, por sua vez, foi indicado para titular da Secretaria do Audiovisual¹⁸⁵, subordinada ao MinC. O primeiro ministro das Comunicações foi Miro

¹⁸³ O encontro reunia atores de diferentes áreas da cultura e ocorreu na casa de espetáculos Canecão. Em função disso, o texto é chamado "declaração do Canecão" (AZULAY, 2007; LEAL, 2008).

¹⁸⁴ Disponível em <<http://www.cinebrasilv.com.br/pdf/relatorio.pdf>>. Acesso em 16 de setembro de 2017.

¹⁸⁵ Em sua biografia, Senna afirma que foi convidado pela equipe de transição para assumir a pasta, devido ao trabalho que tinha feito. Depois, Gil foi indicado para encabeçar o Ministério da Cultura. Senna e Gil são amigos de infância, da Bahia. (LEAL, 2008)

Teixeira, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), no cargo de janeiro de 2003 a janeiro de 2004. Na sequência, assumiram o cargo de ministro das Comunicações Eunício de Oliveira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de janeiro de 2004 a julho de 2005; e Hélio Costa, do PMDB, de julho de 2005 a março de 2010. Desde o período de redemocratização, os ministros da Comunicação são integrantes da coalizão conservadora (AIRES E SANTOS, 2016).

Ora, as mudanças macropolíticas também provocam aberturas de janela de oportunidade, em subsistemas. A janela aberta pela eleição foi do tipo política, o que significa que não havia, necessariamente, alterações nas condições problemáticas ou a criação de um problema. Quando uma janela macropolítica abre, assim, devido a mudanças na administração, a janela pede por soluções novas (KINGDON, 2003).

Nessa ocasião, Gil ocupava uma função do núcleo Executivo (RHODES, 2007) do governo federal. Ele já possuía recursos anteriores ao cargo de ministro, sendo o principal deles o capital simbólico decorrente da sua trajetória pessoal, como músico. Como integrante do núcleo Executivo, Gil possuía recursos adicionais — entre os quais, autoridade legal formal para tomar decisões, liderança e acesso aos meios de comunicação (SABATIER E WEIBLE, 2006), além de proximidade com o presidente da República (Entrevistados 23 e 26). Gil assumiu, assim, o papel de empreendedor de políticas públicas, especificamente na difusão e defesa de ideias.

A política cultural proposta por Gil compreendia o papel do Estado na promoção ativa do desenvolvimento econômico e na salvaguarda dos bens culturais nacionais, da concorrência estrangeira¹⁸⁶. Tratava-se, respectivamente, do enfoque de regulação para a competição (JORDANA E LEVI-FAUR, 2004) e da perspectiva pluralista de regulação. Em relação às políticas setoriais, específicas de cada indústria, o objetivo era alcançar a máxima abrangência ou amplitude do escopo das políticas (RUBIM, 2008). Em seu discurso de posse, em janeiro de 2003, o ministro afirmava:

"(O Estado) não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e

¹⁸⁶ Além dos eixos econômico e simbólico, havia, ainda, um terceiro eixo, qual seja, o da cidadania. Para uma explicação mais detalhada, ver o discurso de posse do ministro, disponível em Folha (2003).

execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus mercado. É claro que as leis e os mecanismos de incentivos fiscais são da maior importância. Mas o mercado não é tudo. Não será nunca. Sabemos muito bem que em matéria de cultura, assim como em saúde e educação, é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte." (FOLHA, 2003)

A função de Gil, como empreendedor, foi a de criar as bases da política cultural, articular e liderar os gestores do MinC, negociar com a Presidência da República e com os grupos em oposição. O centro de atuação do ministro era proeminentemente concentrado nas ideias¹⁸⁷ (KINGDON, 2003). O secretário Executivo do MinC, Juca Ferreira, por sua vez, também elaborou a política e estava incumbido de criar, em parceria com a Secretaria do Audiovisual, a política específica do setor. Na Secretaria do Audiovisual, o responsável era o cineasta Orlando Senna, cujo papel era definir a equipe de gestores e especificar, juntamente com eles, a política do setor. Integravam, portanto, ainda, a secretaria, atores da coalizão do audiovisual. Por fim, a Ancine, no início da gestão de Gil, ainda era um órgão incipiente, em fase de estruturação.

Assim sendo, o ministro lançou, em outubro de 2003, o Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual. Enquanto empreendedor de políticas públicas, Gil reconheceu as alternativas, propostas pela coalizão do audiovisual, interpretou e classificou as mesmas, com base na política cultural criada por sua gestão. Trata-se, assim, de mecanismos cognitivos (TILLY E GOODIN, 2006) utilizados pelo gestor. Com base nos seus recursos, Gil apresentou, publicamente, a política do audiovisual, em discursos para grandes audiências (KINGDON, 2003); articulou e liderou os gestores do MinC; e negociou a política, com a Presidência da República (Entrevistado 23). Esses mecanismos, por sua vez, são relacionais (TILLY E GOODIN, 2006). Auxiliou Gil, no cumprimento dessas tarefas, o secretário Executivo do MinC, Juca Ferreira. No discurso de lançamento do Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual, Gil apontava:

¹⁸⁷ Segundo integrante da gestão do Ministério da Cultura: "tinha momentos em que a gente queria avançar e encontrava resistências, no próprio governo, de entendimento, e o Gil dizia: 'a gente não disputa territórios, a gente só disputa ideias. Eu não brigo por território.'" (Entrevistado 26)

"Estamos diante de uma oportunidade única. Quero, por isso, chamar a atenção dos que atuam no setor: não podemos deixar passar a oportunidade de avançar, em razão de velhos temores, de preconceitos ou de vantagens de ocasião, nem nos contentarmos com as raspas e restos de uma globalização excludente e concentradora." (GIL, 2003)

"Para concluir, companheiro presidente (dirigindo-se a Lula), quero dizer que a equipe do Ministério da Cultura agradece a confiança depositada. Com a vinculação da Ancine ao MinC, o governo demonstra que entende e situa a cultura como vertente estratégica do desenvolvimento social e econômico do Brasil e de nossa nova inserção no mundo." (idem)

Os integrantes da coalizão do audiovisual, por sua vez, haviam criado as propostas para a política setorial, no III CBC. Parte deles, também, assumiu cargos no Ministério da Cultura. O cineasta Orlando Senna, oriundo do movimento de vanguarda Cinema Novo, foi nomeado titular da Secretaria do Audiovisual, cujas tarefas eram criar a equipe de gestores e aperfeiçoar, com esse grupo, a política do audiovisual. Senna convidou ex-presidentes de entidades de classe¹⁸⁸, alguns dos quais que haviam participado do III CBC, em 2001. Outros gestores convidados integravam uma geração mais nova de cineastas e produtores de audiovisual (Entrevistado 23).

Senna e os demais gestores assumiram a função de advogados da política do audiovisual (DENTE, 2014). Enquanto integrantes da coalizão, eles possuíam crenças normativas comuns e agiam de forma coordenada, em função dos objetivos igualmente similares (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). Também tinham qualidades específicas de advogados de políticas, a saber: conhecimento técnico e experiência prática, na indústria do audiovisual. Enquanto integrantes do núcleo Executivo (RHODES, 2007), eles tinham um papel ativo na criação da política setorial. Assim, utilizaram mecanismos cognitivos (TILLY E GOODIN, 2006) para interpretar as propostas desenvolvidas anteriormente, reformular as opções, e tentar antecipar possíveis constrangimentos e chances de aceitação. Senna, especificamente, utilizou

¹⁸⁸ Leopoldo Nunes assumiu a função de chefe de Gabinete da Secretaria do Audiovisual. Ele era ex-presidente da Associação Brasileira de Documentaristas e Curtametragistas (ABD) e integrante da primeira diretoria do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), entidade criada no III CBC. O cineasta Manoel Rangel, por sua vez, foi nomeado assessor do ministro da Cultura. Ele também havia sido presidente da Associação Brasileira de Documentaristas e Curtametragistas (ABD). Havia, ainda, os cineastas Mario Borgneth, Paulo Alcoforado, Mário Diamante, entre outros (Entrevistado 23).

mecanismos relacionais (TILLY E GOODIN, 2006) de interlocução com Gil e atores da coalizão em posições-chave, na indústria do audiovisual, governo e academia.

Sendo assim, o Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual previa as seguintes etapas, para a implementação: a incorporação da Ancine ao Ministério da Cultura; a ampliação do escopo da Ancine, transformando-a em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)¹⁸⁹; a ampliação do escopo do Conselho Superior do Cinema (CSC) para Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual; e a atualização da legislação vigente, para o audiovisual, com mecanismos de incentivo fiscal. (GIL, 2003).

Em paralelo à criação da política setorial para o audiovisual, havia, também, um fluxo de definição do problema vinculado à TV aberta pública. Em 1998, gestores da TV Educativa, do Rio de Janeiro, e da TV Cultura, de São Paulo, fundaram a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC). O objetivo da entidade era unir e articular os atores interessados em criar uma rede pública de televisão aberta, no país. Os integrantes da ABEPEC identificavam as seguintes demandas históricas do setor: inexistência de arcabouço institucional e regulatório para a TV pública; instabilidade no financiamento público; e ausência de programação considerada, pelos atores, de qualidade (Entrevistado 26).

Em 2002, o cineasta Orlando Senna, então titular da Subsecretaria do Audiovisual do governo do Estado do Rio de Janeiro, preparava, com o cineasta Nelson Pereira dos Santos, apontamentos sobre as demandas do campo do audiovisual. Nesse período, Senna entrou em contato com o produtor Mario Borgneth, diretor do Núcleo de Documentários, da TV Cultura, com o objetivo de desenvolver propostas para a relação entre TVs públicas e produtores independentes de documentário (Entrevistado 26). O documento apresentado no Seminário Nacional do Audiovisual, após a eleição de Lula, em 2002, propunha a criação de uma rede de TV aberta pública, com produção regional e cotas de conteúdo independente regional. Ainda no âmbito da TV, o relatório final do encontro sugeria a criação de mecanismos de produção audiovisual independente e a inclusão da TV aberta — pública e privada — no âmbito da Ancine.

¹⁸⁹ A ampliação do escopo da Ancine implica na inclusão da TV aberta e por assinatura no âmbito de atuação da agência reguladora.

Em 2003, a Secretaria do Audiovisual iniciou a criação do Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro (DOCTV). Em 2004, Borgneth assumiu o cargo de assessor especial do MinC e integrou o projeto DOCTV. O programa tinha como objetivos promover a distribuição de conteúdo audiovisual documentário em emissoras de TV aberta públicas; incentivar a regionalização do mercado audiovisual; e promover a diversidade cultural (SOUZA, 2014).

A implementação do DOCTV impulsionou a programação nas emissoras de TV públicas e, assim, a criação de uma rede de TV pública (SOUZA, 2014). Em 2007, o Ministério da Cultura e a Secretaria do Audiovisual promoveram o I Fórum das TV Públicas, com o apoio do Gabinete da Presidência da República e da Casa Civil; e a participação da Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobras) e TVE, representantes das emissoras públicas, ativistas da sociedade civil e profissionais da cultura. O objetivo do encontro era debater a construção de um sistema de televisão pública no Brasil (SOUZA, 2014). Em consequência desse debate, o governo criou, ainda em 2007, a companhia de comunicação pública Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que reúne empresas de rádio e TV públicas, nacionais e internacional; agência de notícias; portal de notícias; e canais de TV pública operados por empresas parceiras.

Sendo assim, gestores do Ministério da Cultura acoplaram o fluxo das alternativas, no âmbito do audiovisual, ao do problema, relativo à criação de um arcabouço regulatório e institucional para a TV pública, no país. Tratava-se da implementação da TV pública, prevista na Constituição Federal de 1988.

E houve alguma tentativa de definir a TV aberta privada como problema, no primeiro governo do presidente Lula? Como havíamos explicado, a eleição, em outubro de 2002, provocou alterações nos recursos da coalizão conservadora e uma abertura de janela de oportunidade do tipo macropolítica. Em agosto de 2003, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da Câmara dos Deputados, aprovou o projeto de lei da deputada federal Jandira Feghali, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB)¹⁹⁰,

¹⁹⁰ No governo do Brasil, o poder Executivo tem predomínio sobre a agenda política e consegue aprovar a maioria das suas proposições porque possui um sólido e consistente apoio partidário (LIMONGI, 2006). O PCdoB era um partido aliado ao Partido dos Trabalhadores, na primeira gestão de Lula.

criado em 1991, que regulamentava a produção de conteúdo da TV aberta. O texto, no entanto, sofreu bloqueio negativo das empresas privadas de TV e das empresas de publicidade (RODRIGUES, 2014) e não começou a ser negociado, no Senado.

No próximo subcapítulo, explicaremos o desenvolvimento da política para o audiovisual, criada no Ministério da Cultura, em 2003.

6.4. Tentativa de criar a Ancinav e bloqueio negativo

A primeira etapa da implementação do Programa Brasileiro do Cinema e Audiovisual, criado em 2003, consistia na incorporação da Ancine ao Ministério da Cultura (MinC). A agência reguladora havia sido criada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), de centro-direita, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Alguns integrantes da coalizão do audiovisual, alinhados com o modelo de governo da gestão Fernando Henrique, defendiam a política de incentivos fiscais e a permanência da Ancine no Ministério do Desenvolvimento. O primeiro embate da gestão de Gil, portanto, capitaneado pelo próprio ministro, foi o da transferência da Ancine para o Ministério da Cultura (Entrevistado 23). A etapa seguinte compreendia a ampliação do escopo da Ancine, para Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav); e a ampliação do CSC para Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual (CSCA).

Inicialmente, a presidência da República criaria a Ancinav por meio de uma medida provisória¹⁹¹, em outubro de 2003, duas semanas após o lançamento público do Programa Brasileiro do Cinema e Audiovisual (TELA VIVA, 2003). A proposta, no entanto, encontrou resistência de parte dos grupos afetados pela política. No início de

¹⁹¹ A medida provisória é um instrumento que permite que o presidente da República crie um projeto de lei, de aplicação imediata, em casos de relevância e urgência do tema. A medida provisória precisa ser aprovada no Congresso Nacional para virar uma lei.

2004, o MinC decidiu debater o projeto no Conselho Superior do Cinema¹⁹², responsável por formular as políticas do setor (RODA VIVA, 2004; TELA VIVA, 2004a).

O anteprojeto de lei da Ancinav havia sido criado no Ministério da Cultura, por poucos gestores, coordenados pelo assessor do ministro, Manoel Rangel (Entrevistado 22). O texto previa a regulação econômica e cultural do audiovisual, ou seja, aquelas cujos objetivos são, respectivamente, impedir a concentração econômica e guiar a maioria da população à adoção da perspectiva da minoria (SCHEJTER e HAN, 2011). Em relação à regulação econômica, o anteprojeto criava instrumentos para corrigir os efeitos da competição imperfeita; e dois fundos de fomento à indústria audiovisual. Um desses fundos era a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), estabelecido na criação da Ancine, mas que, no projeto da Ancinav, era expandido — para ingressos em salas de cinema e para a publicidade, entre outras fontes de arrecadação (Entrevistado 22; FORNAZARI, 2006). A regulação cultural, por sua vez, estabelecia as diretrizes da preservação do patrimônio cultural e da diversidade cultural; e a promoção e preservação da soberania e dos valores nacionais. O anteprojeto estabelecia, também, que a Ancinav fosse a articuladora da política setorial do audiovisual (FORNAZARI, 2006).

Em agosto de 2004, o texto do projeto, ainda em fase de negociação, foi publicado em um meio de comunicação especializado, de Brasília (Entrevistado 22)¹⁹³. Com base naquela divulgação, diversos outros meios, de abrangência nacional, publicaram notícias, reportagens, colunas de opinião e editoriais — os últimos acusando o anteprojeto da Ancinav de ser autoritário e de impedir a liberdade de expressão. Alguns dos quais:

"Numa semana, duas ameaças: uma agência para controlar a produção cultural e um conselho para fiscalizar o

¹⁹² O Conselho Superior de Cinema era composto, em sua primeira formação, pelo ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu; oito ministros de Estado, entre os quais, o da Cultura, Gilberto Gil; seis integrantes da indústria audiovisual — sendo três cineastas independentes; um diretor de uma emissora de televisão aberta; um diretor de empresa distribuidora de filmes; um diretor de exibidora; — e três integrantes da sociedade civil — sendo uma empresária; e dois pesquisadores de cinema (TELA VIVA, 2004a).

¹⁹³ Não há um consenso, entre os entrevistados, se o anteprojeto "vazou" ou foi publicado depois que a Secretaria do Audiovisual divulgou o mesmo (Entrevistado 25). Vazar uma informação (em inglês, *news leak*) significa, no jornalismo, divulgar algo confidencial, contra a vontade das fontes.

jornalismo¹⁹⁴. (...) No projeto para a criação da Ancinav — agência que controlará cinema, televisão, TV paga, rádio e outras empresas que atuam em audiovisual — o governo nem disfarça sua inclinação autoritária."¹⁹⁵ (LEITÃO, 2004)

"Em um clássico do cinema, dirigido pelo cineasta norte-americano Stanley Kubrick, o ator Peter Sellers interpreta o memorável doutor Strangelove, numa corrosiva sátira ao militarismo anticomunista norte-americano dos tempos da Guerra Fria. Ele vive às voltas com seu braço mecânico, que insiste em se erguer inadvertidamente em saudação fascista, acentuando as tendências ideológicas da personagem.(...) Nesta semana, dois fatos restabeleceram as ligações entre o governo petista e alguns conhecidos cacoetes stalinistas: o texto de uma lei para criar a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) e a proposta, encaminhada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Congresso, com vista a instituir o Conselho Federal de Jornalismo (CFJ). Nos dois projetos, temos a mão sinistra do estatismo e do dirigismo procurando regulamentar, controlar e domesticar a livre expressão do pensamento." (FOLHA DE S.PAULO, 2004).

"A lei é autoritária, burocratizante, concentracionista e estatizante, tirando de uma vez, do horizonte do cinema brasileiro, a possibilidade de sua auto-sustentabilidade, pois ele nunca mais deixará de depender do Estado, viverá eternamente da boa vontade e da iluminação dos sabichões ministeriais encarregados de decidir que filmes devem ser feitos no país." (DIEGUES, 2004)

A publicação intensiva de textos e de conteúdo audiovisual, nos meios de comunicação¹⁹⁶, era um recurso utilizado pelos atores contrários ao projeto de lei — majoritariamente conglomerados de comunicação que tinham, entre as suas empresas, redes de televisão aberta privada (Entrevistados 22 e 23). Essas empresas de comunicação criaram um grupo de interesse¹⁹⁷, juntamente com distribuidoras

¹⁹⁴ O texto refere-se ao processo de criação do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ). Em agosto de 2004, o projeto de lei que criava o órgão havia começado a tramitar na Câmara dos Deputados.

¹⁹⁵ O título da coluna era "Adeus, Lenin", referindo-se, simultaneamente, ao filme homônimo (LENIN, 2004), lançado no mesmo ano; e a Vladimir Ulyanov, conhecido como Lenin, chefe de governo da União Soviética, de 1922 a 1924. Outras colunas de opinião também fizeram referência a filmes, como doutor Strangelove, do cineasta norte-americano Stanley Kubrick.

¹⁹⁶ Liedtke (2008) explica o agendamento das empresas de comunicação, nesse período.

¹⁹⁷ Na arena redistributiva, a unidade política primária é composta pela associação de atores, geralmente integrantes da elite política e econômica, em grupos de interesse (LOWI, 1964). A atividade desses grupos consiste no bloqueio negativo da definição de problemas, com o objetivo de preservar prerrogativas dos quais eles usufruem (KINGDON, 2003; RICHARDSON, 1993).

estrangeiras de filmes e integrantes da coalizão do audiovisual oriundos da geração Cinema Novo. O objetivo do referido grupo era interromper o curso de especificação de alternativas (Entrevistados 22 e 23). Por fim, em novembro de 2004, esses atores também criaram o Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC), cuja finalidade era defender a liberdade de expressão.

Desta maneira, empresas privadas de comunicação, distribuidoras estrangeiras e parte dos integrantes da coalizão do audiovisual criaram um grupo de pressão cujo objetivo era bloquear a criação de uma agência reguladora para o audiovisual e, com isso, a definição de uma política para a distribuição de conteúdo. Esses atores assumiram a função de oponentes (DENTE, 2014; CAPELLA, 2012) e utilizaram seus recursos, de forma conjunta (RHODES, 1997), no bloqueio negativo. As empresas de comunicação utilizaram o acesso aos meios; e os integrantes da coalizão do audiovisual, o capital simbólico, individual, para aplicar estratégias de ataque (COBB E ROSS, 1997, apud CAPELLA, 2012) à definição do problema. O ataque direcionava-se às premissas de construção do problema — principalmente a da intervenção do Estado, no modelo pluralista —; e, além disso, utilizava metáforas de filmes para classificar as ideias acerca do problema. Aparte disso, as empresas estrangeiras distribuidoras de filmes financiaram projetos contrários à criação da política (Entrevistado 22).

Por outro lado, os atores da coalizão do audiovisual defensores do anteprojeto da Ancinav também utilizaram as ferramentas disponíveis para sustentar a relevância daquela política pública. Em novembro de 2004, o Ministério da Cultura e o Congresso Brasileiro de Cinema¹⁹⁸ realizaram um seminário, na Câmara dos Deputados, na qual os gestores defendiam a necessidade de criar políticas regulatórias para o audiovisual. O ministro Gilberto Gil e o secretário executivo do ministério, Juca Ferreira, por sua vez, utilizavam a posição institucional e o acesso aos meios de comunicação para manifestar apoio à política, em declarações públicas e em entrevistas à imprensa.

De fevereiro a julho de 2004, o secretário Executivo do MinC, Juca Ferreira, havia coordenado a maioria dos encontros, no CSC. Ao longo do ano, o processo de

¹⁹⁸ O congresso, que historicamente era um espaço de encontro dos atores do âmbito do cinema e do audiovisual, foi institucionalizado, como entidade de classe, em 2000.

discussão do anteprojeto, no CSC, passou a ser coordenado por Manoel Rangel, assessor especial do ministro da Cultura. Em janeiro de 2005, a Presidência da República suspendeu, em definitivo, o debate acerca do anteprojeto da Ancinav¹⁹⁹, argumentando que era necessário criar, antes da agência, um marco regulatório para o audiovisual (LIMA, 2012). Trata-se de uma estratégia de dissipação do conflito (COBB E ROSS, 1997, apud CAPELLA, 2012), oriunda da oposição criada pelo grupo de interesse.

Ainda que o projeto tenha sido suspenso, gestores do Ministério da Cultura e da Ancine continuaram o processo de especificação de alternativas — coordenados por Manoel Rangel e com o apoio técnico do servidor Alexander Galvão. Ambos atuaram na advocacia da política do audiovisual (DENTE, 2014), criando estratégias de aceitação interna da proposta, na coalizão; e de aperfeiçoamento da política, com o objetivo de conseguir falseabilidade técnica (KINGDON, 2003). Rangel possuía recursos anteriores ao cargo de assessor, entre os quais, capacidade oratória e de negociação, bem como legitimidade entre os atores da coalizão e em relação à direção do MinC. Já Galvão possuía *expertise* técnica nas políticas de audiovisual — no Brasil e Europa²⁰⁰. Como burocratas, eles possuíam, ainda, recursos adicionais, a saber: longevidade da carreira; conhecimento da administração pública; e manutenção de relações com os grupos de interesse (KINGDON, 2003). Assim, Rangel utilizou mecanismos (TILLY E GOODIN, 2006) de diálogo com os atores; apresentação de propostas, em fóruns de nicho; e criação gradual de acordos e consensos. Galvão, por sua vez, utilizou mecanismos de adaptação e polimento de ideias; bem como de alteração das mesmas.

Como resultado, as ideias previamente definidas para a política da Ancinav foram adaptadas para outras duas políticas: a criação de ferramentas de fomento à cadeia produtiva do audiovisual, com o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), de 2006; e de cotas de conteúdo brasileiro e independente, no marco regulatório da TV por assinatura, de 2011 (Entrevistados 22 e 26).

¹⁹⁹ Em maio de 2005, a revista *Veja* publicou a primeira reportagem sobre o escândalo político midiático (LIMA, 2012) denominado, pelos meios de comunicação, de "mensalão". Trata-se de denúncias de corrupção política, por meio da compra de votos de parlamentares, no Congresso Nacional.

²⁰⁰ Galvão é economista e defendeu, em 2003, uma tese de doutorado a respeito das políticas para o audiovisual, no Brasil, desde a década de 1990. A tese analisa as particularidades da indústria do audiovisual; as características da cadeia de valor; a legislação nos Estados Unidos e Europa; e a legislação no Brasil. Para mais informações, ver Galvão (2003).

E, em meio a esse processo, como se desenvolveu o fluxo de definição da TV por assinatura como problema? Entre 1997 e 2006²⁰¹, o número de assinantes de telefonia fixa cresceu 128%, no Brasil. O número de assinantes de telefonia móvel, por sua vez, teve um incremento de 2.000% e o de banda larga fixa, de 5.600%²⁰². Nesse contexto, a telefonia fixa, principal serviço oferecido, até as privatizações do setor, deixava de ser rentável, isoladamente. As empresas de telefonia estrangeiras passaram, então, gradualmente, a querer ofertar serviços de forma conjunta ao consumidor e, assim, ampliar o faturamento individual. A Anatel, por sua vez, também tinha interesse em atualizar a legislação, para o setor (Entrevistados 28 e 21).

Já o número de assinantes de TV por assinatura apresentou, no mesmo período, um crescimento menor que o de telefonia fixa: 84%²⁰³. A Anatel havia lançado editais para as tecnologias de distribuição de cabo e microondas, entre 1997 e 2001. Depois disso, não houve novos editais — o que, segundo as empresas de telefonia, impedia o mercado de TV por assinatura de crescer (Entrevistados 28, 21 e 29).

Em 1990, o governo federal, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, alterou a paridade da moeda brasileira, o real, com o dólar norte-americano. Os insumos da TV por assinatura eram majoritariamente importados. Com a taxa de câmbio flexível, o preço da moeda norte-americana aumentou significativamente e afetou, em especial, as empresas de TV por assinatura brasileiras (POSSEBON, 2009; Entrevistados 3, 27 e 21). O que mudou, portanto, especialmente a partir de 2001, foi que os atores que defendiam a permanência Lei do Cabo, em especial o Grupo Globo, se endividaram com o fim da paridade cambial, venderam as empresas de distribuição e passaram, gradualmente, a flexibilizar a defesa do marco regulatório vigente (Entrevistado 21).

²⁰¹ Período compreendido entre a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e o balanço do ano anterior ao início da tramitação do nosso objeto de pesquisa.

²⁰² Entre 1997 e 2006, o número de assinantes de telefonia fixa foi de 17 para 38,8 milhões; o de telefonia móvel, de 4,6 para 99,9 milhões. Por fim, o número de assinantes de internet banda larga fixa começou a ser registrado apenas em 1999 e, desse ano até 2006, cresceu de 0,1 para 5,7 milhões. (SINDITELEBRASIL, 2017)

²⁰³ Entre 1997 e 2006, o número de assinantes de TV por assinatura cresceu de 2,5 para 4,6 milhões. (SINDITELEBRASIL, 2017)

Em junho de 2004, a telefônica mexicana Telmex adquiriu 49% das ações da NET Serviços, controlada pelo Grupo Globo. Com a compra, a titularidade da NET ficou assim: pouco menos da metade (49%) pertencia a uma empresa de telefonia estrangeira e os outros 51%, a uma de televisão brasileira (POSSEBON, 2009, p. 210). Já em outubro de 2004, ocorreu a fusão entre a distribuidora norte-americana DirecTV e a brasileira Sky. A DirecTV era do grupo News Corp – proprietária da Fox Entertainment Group – e ficou com 72% da sociedade, enquanto a Sky, do Grupo Globo, ficou com 28% (POSSEBON, 2009, p. 215). Sendo assim, o Grupo Globo controlava, parcialmente, as duas principais empresas de distribuição de TV por assinatura²⁰⁴, respectivamente nas tecnologias cabo e satélite²⁰⁵.

Entre 2003 e 2006, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)²⁰⁶ analisou a fusão entre Sky e DirecTV e a associação entre Telmex e NET²⁰⁷. Na primeira decisão, o órgão reconheceu, pela primeira vez, a expressiva participação do Grupo Globo na cadeia produtiva de TV — tanto fechada quanto aberta — e, assim, abriu precedentes para as decisões seguintes (KOLESKI, 2010, p. 160). No julgamento da associação entre Telmex e NET, por sua vez, o CADE apontou, em seu relatório, também pela primeira vez, a necessidade de atualização da legislação da TV por assinatura, em função da convergência tecnológica (KOLESKI, 2010).

Sendo assim, as empresas de telefonia já tinham interesse, desde a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em 1997, de atuar no serviço de distribuição de TV por assinatura. Já a política econômica do governo Fernando Henrique, por sua vez, propiciou o endividamento das empresas brasileiras distribuidoras de TV por assinatura e fez com que elas, gradualmente, diminuíssem a oposição (DENTE, 2014; CAPELLA, 2012) à definição do problema. Em paralelo a isso,

²⁰⁴ Em 2009, Net tinha 52,2% do *market share* dos assinantes de TV paga; e Sky, 26,3% do *market share*. Não foram identificados dados de períodos anteriores a esse (SINDITELEBRASIL, 2017).

²⁰⁵ DTH é a sigla para *Direct To Home*, tecnologia que transmite sinais de TV por assinatura por satélite.

²⁰⁶ O Conselho Administrativo de Defesa Econômica é um órgão vinculado ao Ministério da Justiça e cujo objetivo é assegurar a livre concorrência, nos diversos mercados. O CADE atua em duas frentes principais: o julgamento de práticas anticompetitivas e estipulação de providências que colocassem fim a elas; e a prevenção dessas mesmas práticas, a fim de evitar que mudanças acarretadas por fusões, aquisições e rearranjos societários colocassem em risco a livre concorrência.

²⁰⁷ Para uma análise detalhada dos julgamentos desse período, ver dissertação de mestrado de Koleski (2010).

as decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) iniciaram uma trajetória para a criação de uma política regulatória para a TV por assinatura.

No final de 2006, as empresas brasileiras distribuidoras de TV por assinatura começaram um movimento contrário: de tentar impedir que as telefônicas estrangeiras seguissem adquirindo distribuidoras nacionais. As referidas companhias, representadas pela Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), alegavam que, com as sucessivas compras, havia o risco de criação de um oligopólio e de concorrência desigual, no mercado de TV por assinatura (TELAVIVA, 2006). Em resposta, as empresas de telefonia estrangeiras começaram, individualmente, a pressionar parlamentares ligados à área de telecomunicações para a criação de uma política para a TV fechada. Essas companhias utilizavam majoritariamente recursos financeiros e assumiram a função de promotoras do problema (DENTE, 2014), ao defenderem a necessidade de intervenção ou de modificação no tratamento de uma questão social. O centro de atuação era no empenho em "empurrar" o problema para a agenda.

Em fevereiro de 2007, o deputado federal Paulo Bornhausen, do Partido da Frente Liberal (PFL), de direita, de Santa Catarina, apresentou o projeto de lei 29/2007, na Câmara dos Deputados²⁰⁸. No próximo capítulo, analisaremos a negociação da lei.

6.5. Considerações finais do capítulo

A trajetória da definição do problema da regulação dos meios de comunicação de massa, no Brasil, como TV por assinatura, inicia com a dissertação de mestrado de Daniel Herz, de 1993, na qual o autor constrói a ideia do desenvolvimento tecnológico

²⁰⁸ O ciclo de tramitação de um projeto de lei, no Brasil, funciona da seguinte maneira: geralmente, um deputado federal apresenta o projeto, na Câmara dos Deputados. A tramitação começa na Mesa Diretora, responsável pela direção dos trabalhos, na Câmara. A mesa, por sua vez, envia o trabalho a uma comissão. Existem diversas comissões, na Câmara, responsáveis por áreas distintas — agricultura, ciência e tecnologia, direitos do consumidor, entre outras. A maioria dos projetos tramita de forma conclusiva, o que significa que, se for aprovado nas comissões, não precisa passar pelo plenário. Depois de aprovado nas comissões da Câmara, o projeto vai para o Senado Federal, onde é revisado. Por fim, o presidente da República sanciona o projeto, em forma de lei.

da TV a cabo como uma condição problemática para a criação de uma política regulatória ampla, para todos os meios de comunicação social eletrônica.

Em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, de centro-direita, publica a Emenda Constitucional número 8, que alterava a Constituição Federal de 1988 e permitia a exploração dos serviços de telefonia. A política regulatória foi criada com um amplo *lobby* das empresas privadas de comunicação, que tinha por objetivo colocar a TV aberta como um serviço singular— e não mais como um serviço de telecomunicações, como previa a Constituição, originalmente. A Emenda Constitucional cria, assim, uma trajetória institucional distinta para a TV aberta, dentro do contexto da convergência tecnológica das telecomunicações.

Em 2003, inicia o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, de centro-esquerda. O período de junção crítica abre uma janela de oportunidade política. O ministro da Cultura, Gilberto Gil, possuía alianças históricas com parte dos integrantes da coalizão do audiovisual. O gestor assumiu a função de empreendedor de políticas públicas e tentou criar uma política que incluísse todos os meios de distribuição de audiovisual — entre os quais, TV aberta. O que ocorre é que a definição de TV aberta como problema sofria bloqueio negativo da coalizão conservadora.

Em paralelo a isso, a política econômica adotada na gestão Fernando Henrique propiciou o endividamento das empresas distribuidoras de TV por assinatura. Gradualmente, essas companhias diminuíram a resistência à criação de uma política regulatória para a indústria. Em 2006, as empresas de telefonia estrangeiras assumiram o papel de promotoras e, com os seus recursos, empurraram o problema da TV por assinatura para a agenda legislativa.

7. CRIAÇÃO DE POLÍTICA REGULATÓRIA PARA A TV POR ASSINATURA

O presente capítulo tem como objetivo explicar a criação da política regulatória da TV por assinatura, no âmbito do Legislativo, entre 2007 e 2011. Sendo assim, explicaremos a tramitação do projeto de lei 29/2007, na Câmara dos Deputados e no Senador Federal, e a sua promulgação, pela Presidência da República, como lei federal 12.485, em 2011. O referido marco regulatório estipula as regras para a política regulatória da TV por assinatura, no Brasil, sob as perspectivas econômica e cultural (SCHEJTER e HAN, 2011), bem como conservadora. Trata-se, assim, primeiramente, de uma normativa de regulação da competição (JORDANA e LEVI-FAUR, 2004), ou seja, da criação de normas reativas a medidas anticompetitivas, no âmbito do mercado. A lei, também, é uma normativa de regulação da cultura (HALL, 1997), qual seja, a criação de um conjunto de regras que guiem a maioria da população e adotar a perspectiva da minoria. Finalmente, a política regulatória também adota a perspectiva conservadora, uma vez que estabelece medidas defensivas que mantenham os benefícios das empresas de TV privadas brasileiras a salvo de mudanças (MITNICK, 2011).

Sendo assim, o capítulo divide-se nas seções, conforme segue. Na primeira parte, descreveremos os atores interessados na criação do marco regulatório da TV por assinatura, seus interesses e recursos disponíveis. Posteriormente, explicaremos o papel do deputado federal Jorge Bittar, do Partido dos Trabalhadores (PT), de centro-esquerda, do Rio de Janeiro, como empreendedor de políticas públicas. Nessa seção, descreveremos, ainda, como Bittar negociou, com os atores com mais recursos, os benefícios concentrados (WILSON, 1995) dos mesmos, e propôs uma política de cotas de conteúdo para o audiovisual, na TV por assinatura. Na seção seguinte, explicaremos como os atores formaram alianças, com relação aos principais temas em disputa, e quais eram as questões finais, em interesse, na tramitação da lei.

7.1. Atores interessados na criação da política regulatória

Antes de explicarmos quais eram os atores interessados na criação da política regulatória para a TV por assinatura, no Brasil, cabe definirmos alguns conceitos. Em primeiro lugar, o referido processo ocorreu em uma arena regulatória, a saber, aquela na qual as decisões ou resultados (*outputs*) geram conflito direto entre favorecidos e destituídos (LOWI, 1964). Isso ocorre porque a criação de um marco regulatório estipula regras em termos gerais, mas que, por outro lado, afetam os atores individualmente. Como consequência, o campo regulatório é composto por muitos grupos, organizados em relações divergentes. Ora, a maior parte dos atores que integra o subsistema de comunicação social, no Brasil, é de mercado, o que significa que o resultado (*output*) esperado por eles, na criação de uma política pública, é controlar e administrar a produção, bem como maximizar os lucros (CORTES, 2009). Sendo assim, as empresas privadas ou entidades que representavam empreendedores individuais criaram alianças, com os demais atores, ao longo do processo de negociação do marco regulatório. Os referidos vínculos se fundamentavam nos interesses dos atores, nas suas ideias e nas relações, com os demais atores do campo.

Sendo assim, descreveremos, agora, os atores interessados na criação do marco regulatório da TV por assinatura. O subsistema de comunicação social, no Brasil²⁰⁹, é composto por duas coalizões historicamente constituídas, a saber, conservadora, institucionalizada, no país, na década de 1960; e democratizadora, que, por sua vez, se constituiu como ator coletivo na década de 1980.

A coalizão conservadora é composta principalmente por empresas privadas brasileiras de comunicação, proprietárias de redes de TV aberta, TV por assinatura, rádios, meios de comunicação impressos e online. Isso significa, portanto, que algumas companhias possuem apenas TV aberta, ou por assinatura, ou ambas. Dentre essas empresas, o Grupo Globo detém maior concentração de mercado²¹⁰, no âmbito da TV aberta e TV por assinatura. Tinham interesse, também, na criação do marco

²⁰⁹ Os demais países da América do Sul também apresentam, no subsistema de comunicação social, essas duas coalizões principais (GUERRERO e MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014; MAUERSEBERGER, 2016). Para debate mais aprofundado, ver capítulo 4 da presente tese.

²¹⁰ Concentração de mercado é compreendida, na presente pesquisa, como o cenário na qual um pequeno grupo de empresas detém parte considerável do capital, investimentos, vendas, força de trabalho ou qualquer outro elemento que sirva de medida ao desempenho de um setor industrial (SANDRONI, 1999).

regulatório, o Grupo Abril, proprietário de empresas de TV por assinatura e revistas impressas; Grupo Bandeirantes e Grupo Record, ambos com empresas de TV aberta e TV por assinatura. A questão comum, que une esses atores, é proteção da hegemonia da coalizão, dentro do subsistema. Os atores se unem, em momentos críticos, para salvaguardar suas prerrogativas jurídico-regulatórias, porém as empresas privadas têm conflitos constantes, no âmbito do mercado (entrevistado 5). Integram, ainda, a coalizão, oligarquias políticas proprietárias de meios de comunicação privados e entidades de classe — sendo as principais Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), na TV aberta; e Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), na TV por assinatura. O principal interesse das empresas privadas de comunicação e das oligarquias políticas era proteger o mercado de TV por assinatura da entrada das empresas de telefonia estrangeiras. Os Grupos Abril, Record e Bandeirantes também criaram alianças com outros atores, em resposta à concentração do Grupo Globo, no mercado, como veremos posteriormente. Já a Abert tinha interesse no carregamento obrigatório dos canais de TV aberta, na TV por assinatura, denominado *must carry*. A ABTA, por sua vez, se manifestou contrária às cotas.

As crenças da coalizão conservadora, por sua vez, são no papel de *watchdog*, dos meios de comunicação, e na prioridade do modelo de redes (*broadcast network*), na TV aberta, ambos derivados do modelo norte-americano de meios de comunicação. Em primeiro lugar, o papel de *watchdog* tem origem na teoria libertária dos meios²¹¹, segundo a qual as empresas de comunicação privadas devem participar do processo de solução de problemas político-institucionais e sociais, com independência do controle ou dominação governamentais (SIEBERT, PETERSON E SCHRAMM, 1972). Já o modelo de redes estabelece que emissoras de TV podem ter afiliadas, com conteúdo próprio.

Os recursos da coalizão conservadora, por sua vez, consistem majoritariamente na própria composição da coalizão, qual seja: deputados e senadores, integrantes de oligarquias proprietárias de outorgas de TV aberta, interessados em manter o *status quo* regulatório (Entrevistados 7 e 5; AIRES E SANTOS, 2016; PINTO, 2015;

²¹¹ A teoria é explorada no livro *Four Theories of the Press* (SIEBERT, PETERSON E SCHRAMM, 1972), que incorpora, ainda, as teorias comunista, autoritária e de responsabilidade social, todas em relação aos meios de comunicação. A teoria libertária, especificamente, tem origem na filosofia do liberalismo, desenvolvida nos séculos XVII e XVIII.

MAUERSEBERGER, 2016). O Grupo Globo possui *lobby* profissionalizado, no Congresso Nacional, com conhecimento acerca dos mecanismos de tramitação de projetos de lei (Entrevistados 28, 4 e 5). Com isso, os assessores orientavam os parlamentares na tomada de decisões (Entrevistados 28 e 29). Outro recurso dessa coalizão é o acesso direto aos meios de comunicação.

A questão central para a coalizão democratizadora, por sua vez, é a compreensão de que a coalizão conservadora possui mecanismos de captura²¹² das políticas regulatórias. No período de tramitação da lei, os atores que ocupavam a centralidade²¹³, na coalizão, eram o movimento social Intervozes; ONGs e movimentos sociais ligados a temáticas de direitos humanos e comunicação. O resultado (*output*) esperado²¹⁴, por esses atores, era um marco regulatório para a TV por assinatura fundamentado no interesse público. Os recursos do grupo, por sua vez, consistiam em interlocução e aliança com parlamentares de esquerda e de centro-esquerda²¹⁵; e utilização de meios de comunicação próprios — impressos, sites e blogs²¹⁶ — como ferramentas para apresentar suas ideias acerca da democratização dos meios. A coalizão democratizadora possui uma perspectiva pluralista²¹⁷ (MCQUAIL, 1992) da regulação da comunicação social, ou seja, aquela pela qual o conjunto de normativas

²¹² Captura é definida, na presente pesquisa, como o desenvolvimento de um conjunto de mecanismos de controle das decisões regulatórias, criado por um ator coletivo (MITNICK, 2011).

²¹³ A coalizão democratizadora caracteriza-se pela hegemonia de determinados grupos, na tomada de decisões, em momentos distintos. Nas décadas de 1980 e 1990, o sindicato Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) ocupava o centro da coalizão. Para mais detalhes a respeito desse ator coletivo, ver capítulo 5 da presente tese.

²¹⁴ Por ser uma coalizão cujos atores são majoritariamente integrantes da sociedade civil — e não de mercado —, a coalizão democratizadora não tinha interesse na tramitação do marco regulatório da TV por assinatura. Por isso, consideramos o resultado esperado, do processo de negociação da referida lei.

²¹⁵ A principal referência é a deputada federal Luiza Erundina, do Partido Socialismo e Liberdade (Psol), de São Paulo, líder da frente parlamentar Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (Frentecom), criada em 2011. Aparte dela, há apoio esporádico de parlamentares, ligados a temas distintos — entre os quais, deputados federais do Partido dos Trabalhadores (PT), de centro-esquerda.

²¹⁶ São eles: Revista Fórum, revista Caros Amigos, blog do Intervozes na Carta Capital, revista Carta Maior e site Observatório da Imprensa, Observatório do Direito à Comunicação, além de redes sociais, como o Facebook. Há, ainda, o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, ligado ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), de esquerda. Os integrantes da coalizão também procuram difundir as ideias por meio de entrevistas e artigos, na imprensa.

²¹⁷ Pluralismo é um conceito originado no século XVIII e que denominava oposição a qualquer forma de controle de Estado, tal como o absolutismo, bem como à concentração de poder. As instituições europeias começaram a utilizar o conceito, na política de audiovisual, no final da década de 1980. A Comissão Europeia lançou, em 1992, o livro verde Pluralismo e concentração dos meios de comunicação no mercado interior, dando, assim, início ao debate institucional sobre o tema (LLORENS, 2013).

deve estimular meios de comunicação independentes entre si, com conteúdo diverso, pontos de vista concorrentes e responsivos à demanda da audiência (MCQUAIL, 2000).

No subsistema da comunicação social, existe, ainda, outro ator coletivo com uma perspectiva pluralista a respeito da regulação da comunicação social, qual seja: a coalizão do audiovisual. Essa coalizão é composta majoritariamente por entidades de classe e sindicatos do audiovisual situados no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Porto Alegre; produtores e diretores oriundos do movimento cinematográfico Cinema Novo²¹⁸; e gestores da Agência Nacional do Cinema (Ancine). A coalizão se institucionalizou como ator coletivo na década de 1950 e a questão central, que une os atores, é a demanda por políticas de Estado que fomentem a distribuição e a exibição de conteúdo independente e criado por produtores brasileiros²¹⁹.

Ora, assim como a coalizão democratizadora, esse ator possui, também, uma perspectiva pluralista da regulação da comunicação. O que ocorre é que a coalizão do audiovisual tem como objetivo uma política regulatória do tipo cultural²²⁰, ou seja, cujo resultado final (*outcome*) seja a distribuição de conteúdo diversificado. Já a coalizão democratizadora tem como objetivo uma política regulatória do tipo democrática, qual seja, aquela cujo resultado esperado é a pluralidade na propriedade das empresas de comunicação privadas (FREEDMAN, 2005).

O interesse da coalizão, com a criação da lei, era ampliar o fomento à produção de conteúdo e, a médio prazo, estabelecer um mercado de audiovisual independente, no país (Entrevistados 8 e 13). Já o interesse da Ancine²²¹, por seu turno, era também

²¹⁸ São eles os cineastas Gustavo Dahl, Luiz Carlos Barreto, Carlos (Cacá) Diegues, Arnaldo Jabor, Orlando Senna e Nelson Pereira dos Santos (Entrevistados 10 e 11). Esses atores possuem capital simbólico e acesso à tomada de decisões.

²¹⁹ As cotas de conteúdo nacional foram criadas na Europa, na década de 1920, como cotas de tela (*screen quotas*), para a projeção em salas de cinema. Uma das primeiras políticas regulatórias no continente, foi a *Cinematograph Films Act*, de 1927, na Inglaterra. Posteriormente, a União Europeia criou diretivas de conteúdo nacional especificamente para a TV, as chamadas cotas de conteúdo (*content quotas*), como a diretiva Televisão Sem Fronteiras, de 1997. Já as cotas de conteúdo independente foram criadas nos Estados Unidos, na década de 1970, sendo chamadas *fin-syn rules* (*Financial Interest and Syndication Rules*). O objetivo era obrigar as empresas privadas de TV aberta a comprarem conteúdo de produtores independentes. (NAZARENO, 2012). A política regulatória de cotas de conteúdo, no Brasil, engloba, simultaneamente, conteúdo nacional e independente.

²²⁰ A coalizão do audiovisual foi afetada pela difusão da política regulatória (*policy diffusion*) do audiovisual, na Europa, no final da década de 1990. Para um debate mais aprofundado sobre o tema, ver capítulos 5 e 6, da presente tese.

²²¹ A Ancine é a agência reguladora responsável por implementar as políticas de cinema, no Brasil. O Ministério da Cultura, por sua vez, tem a função de criar as referidas políticas. No entanto, no caso da tramitação do marco regulatório da TV por assinatura, a Ancine assumiu essa tarefa. (Entrevistado 30) Já o MinC forneceu apoio institucional ao trabalho da Ancine (Entrevistados 23 e 30).

criar mecanismos de fomento à produção de conteúdo independente, ou seja, à criação de obras audiovisuais; e, também, de fomento à programação de conteúdo independente, ou seja, a organização desse conteúdo, em canais de TV. Com isso, as cotas de conteúdo propiciaram a criação e expansão de empresas privadas de produção de conteúdo e de canais de TV independentes (Entrevistado 30). A Ancine também tinha interesse em ganhar relevância na implementação das referidas políticas e, conseqüentemente, orçamento maior (Entrevistados 9 e 28).

Já os recursos da coalizão do audiovisual são os que seguem: a aliança, no Legislativo, com o relator do projeto na CCTCI, deputado Jorge Bittar (entrevistados 22 e 29); e, no Executivo, com a gestão do ministro Gilberto Gil, no Ministério da Cultura, de 2003 a 2008 (entrevistado 23). Somado a isso, a Ancine auxiliou na criação da política de cotas e produziu textos técnicos e *releases*, em defesa da referida política, ao longo da tramitação. A coalizão possui, também, interlocução com parlamentares de partidos de esquerda; *lobby* profissionalizado, por meio da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV); e acesso a meios de comunicação de abrangência nacional, por meio de artigos e colunas²²². Os integrantes da coalizão também se utilizam da publicação de cartas abertas e abaixo-assinados.

Finalmente, tinham, ainda, interesse na tramitação do projeto de lei empresas de telefonia estrangeiras. As referidas companhias exploravam a área de telefonia fixa, no país, desde a privatização da empresa estatal Telecomunicações Brasileiras (Telebras), na década de 1990. O interesse das empresas era utilizar a infraestrutura de cabos, que havia sido instalada por elas, para oferecer mais um serviço aos consumidores, qual seja: a TV por assinatura. Assim, por meio da oferta de múltiplos serviços, com a mesma infraestrutura, as companhias reduziriam o custo dos insumos e, com isso, aumentariam o lucro (Entrevistados 28, 21 e 20). Esses atores não tinham interesse na criação de conteúdo, para a TV por assinatura (Entrevistados 28, 20 e

²²² Tratava-se especialmente de cineastas e produtores oriundos do movimento cinematográfico Cinema Novo — alguns dos quais estiveram na direção da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), autarquia do governo federal criada em 1969 e extinta em 1990; ou integravam a gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura, de 2003 a 2008. São eles os cineastas Gustavo Dahl, Luiz Carlos Barreto, Carlos (Cacá) Diegues, Arnaldo Jabor, Orlando Senna e Nelson Pereira dos Santos.

29)²²³. A médio prazo, as empresas de telefonia também tinham interesse em criar uma política regulatória para a exploração privada da internet (Entrevistado 20). Finalmente, participava, ainda, da negociação a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)²²⁴, cujo interesse era unificar a legislação para o setor de TV por assinatura.

A lei vigente para a TV por assinatura era a Lei do Cabo, de 1995, que estipulava as regras para distribuição de conteúdo apenas por cabos coaxiais²²⁵ e limitava a participação de capital estrangeiro em 49%. O objetivo (*outcome*) das empresas de telefonia, portanto, era criar uma normativa de regulação da competição (JORDANA E LEVI-FAUR, 2004) que abrangesse todos os meios de distribuição de conteúdo de TV por assinatura e permitisse a atuação de empresas estrangeiras. Esses atores não compunham uma coalizão porque, ainda que tivessem um interesse comum, agiam isoladamente e não utilizaram seus recursos de maneira conjunta.

Participavam da negociação, principalmente, a empresa de telefonia mexicana Telmex, que havia comprado, em 2004, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), estatal de telefonia fixa de longa distância²²⁶; a companhia de telefonia espanhola Telefonica, que havia comprado, em 1998, a Telebras; e a Oi, empresa brasileira de telefonia que também havia comprado parte da Telebras, em 1998. O principal recurso desses atores era o financeiro — que permitia a contratação de consultoria legislativa altamente especializadas para o acompanhamento do projeto. O conteúdo da argumentação se fundamentava em textos e pesquisas da União Internacional de Telecomunicações (UIT)²²⁷ e da Anatel, bem como em *think tanks*

²²³ Não há consenso sobre o último tópico. Para mais detalhes sobre o debate, ver capítulo 5 da presente tese.

²²⁴ O Ministério das Comunicação era o órgão responsável por criar as políticas públicas para a TV por assinatura. Porém, a autarquia não participou ativamente das negociações — restringindo-se à emissão de documentos técnicos (Entrevistados 27 e 29) A Anatel, por sua vez, participou ativamente na negociação do texto e na definição do *must carry* (Entrevistados 28 e 29).

²²⁵ Cabo coaxial é um fio de cobre rígido coberto por uma capa plástica protetora. A distribuição de conteúdo, na TV por assinatura, no Brasil, pode ser feita por meio de cabos coaxiais; satélite, sendo classificada, nesse caso, de *Direct To Home* (DTH); e microondas, chamada de *Multichannel Multipoint Distribution Service* (MMDS).

²²⁶ O Sistema Telebras foi criado em 1972, durante o regime militar, no Brasil, e contava com a 27 empresas de telefonia fixa, nos Estados, e a Embratel, de longa distância. O sistema de comunicações a longa distância serve para ligar as capitais e as principais cidades do país. Essa rede de telefonia estatal foi privatizada depois da promulgação da Lei Geral de Telecomunicações, de 1997.

²²⁷ UIT é a entidade da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por regular as telecomunicações, em nível internacional. Apesar de ser um organismo originalmente multilateral, hoje é o maior agrupamento mundial de empresas de telecomunicações. A UIT é responsável por cancelar as políticas do setor.

privados. Outro recurso era a interlocução com parlamentares de partidos de direita — entre os quais, Partidos da Frente Liberal (PFL) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (Entrevistado 4) — e com aqueles com histórico de atuação no setor de telecomunicações. Como exemplos, há o deputado federal Jorge Bittar do Partido dos Trabalhadores (PT), de centro-esquerda, do Rio de Janeiro, formado em engenharia eletrônica e que havia trabalhado, por duas décadas, da Embratel; e o deputado federal Eduardo Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de centro, que havia sido presidente da empresa estatal Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro (Telerj), na década de 1990 (Entrevistado 29).

Bittar foi relator do projeto na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), na Câmara dos Deputados, e assumiu o papel de empreendedor de políticas públicas e de negociação do marco regulatório, entre os atores interessados. No próximo subcapítulo, explicaremos como isso ocorreu.

7.2. Abertura de janela de oportunidade e acoplamento entre fluxos

No final de 2006, empresas de telefonia estrangeiras passaram a pressionar deputados federais para a criação de um projeto de lei que definisse as regras para a TV por assinatura, no Brasil. Em outubro de 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, foi reeleito, provocando, assim, uma mudança macropolítica (*politics*). Em fevereiro de 2007, o deputado Paulo Bornhausen, do Partido da Frente Liberal (PFL), liberal conservador, de Santa Catarina, apresentou o projeto de lei 29/2007, na Câmara dos Deputados^{228 229}. O texto propunha a regulação da competição (JORDANA e LEVI-FAUR, 2004) que assegurasse a liberdade de expressão²³⁰, na TV por assinatura.

²²⁸ O ciclo de tramitação de um projeto de lei, no Brasil, funciona da seguinte maneira: geralmente, um deputado federal apresenta o projeto, na Câmara dos Deputados. A tramitação começa na Mesa Diretora, responsável pela direção dos trabalhos, na Câmara. A Mesa, por sua vez, envia o trabalho a uma comissão. Existem diversas comissões, na Câmara, responsáveis por áreas distintas — agricultura, ciência e tecnologia, direitos do consumidor, entre outras. A maioria dos projetos tramita de forma conclusiva, o que significa que, se for aprovado nas comissões, não precisa passar pelo plenário. Depois de aprovado nas comissões da Câmara, o projeto vai para o Senado Federal, onde é revisado. Por fim, o presidente da República sanciona o projeto, em forma de lei.

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados definiu que o projeto seria, inicialmente, debatido na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)²³¹ e o relator seria o deputado Jorge Bittar, do PT, do Rio de Janeiro. Em paralelo a isso, Bittar criou um grupo informal de assessoramento, para estudar as cotas de conteúdo, no Rio de Janeiro. No referido grupo, havia integrantes da direção da Ancine, produtores independentes de audiovisual e ex-integrantes da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel)²³².

Bittar é um parlamentar com uma larga trajetória na área de telecomunicações. É graduado em engenharia eletrônica, foi funcionário da Embratel por mais de 20 anos e integrou a diretoria de duas entidades de classe, nas décadas de 1980 e 1990 — Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro e Federação Nacional dos Engenheiros²³³. Possui, também, vínculo com integrantes da Fittel. Bittar havia sido eleito para o terceiro mandato, em 2006, e integrava o mesmo partido do presidente Lula da Silva, do PT, reeleito, na ocasião, para o segundo mandato. Como integrante do núcleo Executivo (RHODES, 2007), o parlamentar assumiu a função de empreendedor de políticas públicas na promoção de mudanças. Para tanto, o deputado federal utilizou os seguintes recursos: amplo conhecimento do campo de comunicação social e do projeto de lei, capacidade de negociação (Entrevistado 29) e capital político.

O processo de especificação de alternativas, portanto, seguia em curso, na Ancine, liderado pelo então presidente da agência, Manoel Rangel. Bittar, assim, como

²²⁹ Em março do mesmo ano, foram apensados, ao projeto original, os projetos 70/2007, do deputado Nelson Marquezelli, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de centro, de São Paulo; e o projeto 332/2007, dos deputados Paulo Teixeira, do Partido dos Trabalhadores (PT), de São Paulo, e Walter Pinheiro, também do PT, da Bahia. O projeto de lei 332 se baseava na defesa do pluralismo cultural e propunha, pela primeira vez, a criação de cotas de conteúdo, na TV por assinatura.

²³⁰ O conceito de liberdade de expressão tem origem na Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, que determina o direito à liberdade religiosa, de expressão, de imprensa e de reunião coletiva.

²³¹ Dentro das comissões permanentes, da Câmara dos Deputados, o ciclo de tramitação do projeto funciona da seguinte maneira: o presidente da comissão escolhe um deputado para ser o relator do texto. Os demais parlamentares, por sua vez, podem apresentar emendas ao projeto de lei, ou seja, propostas de alteração do referido texto. O deputado relator, por sua vez, analisa as emendas e discute com os atores interessados. Depois, cabe ao relator publicar um parecer, no qual conclui sobre eventuais mudanças no projeto. O projeto pode passar por várias comissões. Depois de analisar o texto, as comissões votam, uma a uma.

²³² A Fittel é uma entidade de classe da área da telefonia, que possui relação próxima com os atores do Ministério das Comunicações e parlamentares ligados à área de telecomunicações, pelo menos desde a década de 1990.

²³³ Informações coletadas do site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74686&tipo=1>. Acesso em 4 de janeiro de 2018.

ator historicamente próximo às empresas de telefonia, reconheceu os interesses das companhias em criar uma política regulatória e, simultaneamente, o processo de especificação de soluções para uma política de cotas, desenvolvido pela Ancine. Rangel, por sua vez, articulou uma equipe de técnicos para reinterpretar e classificar a política de cotas, de acordo com o problema e os interesses dos demais atores. Participaram, ainda, desse processo, os assessores parlamentares da CCTCI.

Em abril de 2007, Bittar apresentou a primeira versão da política de cotas, na CCTCI. Diversos atores se posicionaram contrários e utilizaram seus recursos, individualmente, para se opor à referida política. No mesmo mês, o deputado federal Albano Franco, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de direita, solicitou à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para enviar o projeto para a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEIC). Franco é proprietário da empresa TV Sergipe, integrante da rede de emissoras do Grupo Globo, no Estado de Sergipe. As empresas de TV privadas, integrantes da coalizão conservadora, queriam o envio do projeto para a CDEIC (Entrevistado 29; TELETIME, 2007d). Em maio, o deputado federal Paulo Bornhausen, do PFL, assumiu a presidência da Frente Parlamentar da Radiodifusão, responsável por defender os interesses das empresas de comunicação social eletrônica de massa, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Bornhausen havia criado o projeto de lei original e era publicamente contrário à política de cotas (TELETIME, 2007c). Em outubro do mesmo ano, a Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA) lançou a campanha de publicidade institucional "Liberdade na TV", na qual explicava, aos consumidores, que a criação de cotas de conteúdo aumentaria o preço da mensalidade (TELETIME, 2007a).

Os atores favoráveis às cotas de conteúdo, por sua vez, também usaram seus recursos individuais para defender a referida política. Em maio de 2007, o deputado federal Luiz Couto, do Partido dos Trabalhadores, da Paraíba, enviou um requerimento para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados pedindo o envio do projeto de lei para a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). Em dezembro do mesmo ano, o presidente da Ancine, Manoel Rangel, defendeu a política de cotas, em discurso no Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) (TELETIME, 2007b). Em janeiro de 2008, o

ministro da Cultura, Gilberto Gil, sustentou, também em fala pública, a importância da política de cotas para fomentar a cadeia produtiva do audiovisual (CULTURA, 2008). Finalmente, representantes do movimento social Intervezes, integrante da coalizão democratizadora, apresentaram, em março de 2008, um abaixo-assinado ao relator da CCTCI, deputado Jorge Bittar, defendendo a política de cotas. Conforme entrevistado:

"Quando um projeto é colocado, a Secretaria Geral da Mesa diz: 'vai tramitar nessa comissão', sendo que ela (secretaria) tinha dito que seria só na CCTCI. Acontece que veio um pedido (de tramitação na CDEIC), e ele foi acatado pela Mesa. Essa é uma decisão política, que envolve o presidente da Câmara. Aí, depois, a CDHM pediu pra entrar também, e entrou. Saiu, depois. Porque, quando houve um movimento do setor empresarial pra jogar pra economia, o pessoal do PT resolveu jogar pros direitos humanos. No sentido que 'você tã puxando de lá, eu vou puxar de cá'." (Entrevistado 29)

"(O início da tramitação) foi uma etapa de muita jogada política, de gente querendo atrasar ou acelerar o processo. Se você olhar na tramitação, houve uma série de despachos colocando e tirando de comissão. Isso é fruto das forças políticas atuando, querendo atrasar ou acelerar o processo." (Entrevistado 29)

Sendo assim, os atores contrários à política de cotas utilizavam seus recursos para atrasar ou bloquear a especificação de alternativas, relativa à mesma. O objetivo era preservar prerrogativas e benefícios dos quais eles desfrutavam (KINGDON, 2003), referentes, na TV por assinatura, à concentração da cadeia produtiva. Esses recursos eram: na coalizão conservadora, as oligarquias políticas integrantes do ator coletivo; alianças com partidos de direita, como o PFL; e acesso direto aos meios de comunicação, com a realização de campanhas de publicidade institucional. Já os atores que defendiam a referida política também utilizaram as ferramentas disponíveis. Eram eles: na coalizão do audiovisual, a aliança com parlamentares de partidos de esquerda, entre os quais, PT — mesma sigla do deputado federal Jorge Bittar; discursos públicos do diretor-presidente da Ancine e do ministro de Cultura. Já a coalizão democratizadora utilizou abaixo-assinados. Enquanto os recursos contrários às cotas baseavam-se na pressão, os favoráveis, por sua vez, fundamentavam-se nas ideias.

Em novembro de 2007, o projeto de lei foi novamente destinado para a CCTCI, sob relatoria do deputado Jorge Bittar. O parlamentar construiu, em uma reunião, um acordo entre empresas de telefonia estrangeiras e Grupo Globo, a saber, os atores com mais recursos econômicos e políticos, respectivamente. A negociação assegurava benefícios concentrados (WILSON, 1995) para ambos, de tal forma que as telefônicas poderiam atuar no mercado de TV por assinatura, desde que restritas ao âmbito da distribuição de conteúdo. Ora, a cadeia produtiva da TV por assinatura é composta pelos estágios de produção, programação, empacotamento e distribuição. Os dois primeiros correspondem à criação de conteúdo, enquanto os dois últimos, distribuição do mesmo. Com a criação do referido dispositivo, o Grupo Globo assegurava a preservação do seu domínio, no âmbito da criação de conteúdo. Essa regra não possui paralelo com nenhuma legislação internacional e foi designada, entre os atores do campo, de "Tratado de Tordesilhas"²³⁴ ²³⁵ (Entrevistados 29, 27 e 28). No acordo, ficou definido, ainda, que as empresas de telefonia não poderiam contratar talentos artísticos nacionais nem financiar campeonatos de futebol.

Desta maneira, descrevemos, abaixo, as etapas da cadeia produtiva; a função de cada uma; as empresas afetadas; e os recursos financeiros disponíveis.

²³⁴ Tratado de Tordesilhas foi um acordo assinado entre os reinos de Portugal e Espanha, no fim do século XV, para definir a propriedade dos respectivos territórios, na América. O termo foi criado pelos atores, no campo, porque a regra não estabelecia a regulação econômica da cadeia produtiva — tal qual, por exemplo, a propriedade cruzada —, e sim separava dois polos de interesse dos principais atores entrantes: as empresas telefonia, a distribuição de conteúdo; e a Globo, a criação do mesmo.

²³⁵ Trata-se dos artigos 5 e 6, do texto final da lei, qual seja, lei federal 12.485, de 2011.



Função:

Vendedor

Comprador e
vendedor

Comprador e
vendedor

Comprador

Compr.

Empresas afetadas:

Produtores indep. de
audiovisual (brasileir.);
empresas de TV por
assinatura (brasileiras)

Grupo Globo, Grupo
Bandeirantes, Grupo
Record, Grupo Abril
(empresas brasileir.);
empresas de TV por
assinatura (estrang.).

Empresas de telef.
fixa (estrangeiras)

Empresas de telef.
fixa (estrangeiras).

Não se
aplica.

Recursos financeiros:

Nacional

Nacional e estrangeiro

Estrangeiro

Estrangeiro

Não se
aplica.

Figura 3

Fonte: elaboração própria

Conforme havíamos explicado, o principal interesse das empresas de telefonia estrangeiras era criar uma política regulatória para a TV por assinatura que permitisse a atuação de companhias com capital estrangeiro, no setor.

O interesse do Grupo Globo, por sua vez, era impedir a perda da concentração da empresa, no mercado de TV por assinatura. A Globo era proprietária, na década de 1990, de canais privados de TV por assinatura, integrados na empresa Globosat; e das distribuidoras NET e Sky²³⁶, responsáveis, juntas, por 78,5% do *market share* de assinantes, no Brasil. Ao longo da década de 2000, a companhia vendeu suas distribuidoras²³⁷ para empresas de telefonia estrangeiras. O Grupo Globo, no entanto, condicionou a venda da NET e da Sky à distribuição dos seus canais de TV por assinatura. Com isso, a empresa assegurou a manutenção da distribuição do seu conteúdo, na NET e Sky, e impediu, simultaneamente, a distribuição do conteúdo de empresas de TV por assinatura concorrentes²³⁸ (Entrevistados 3 e 27). O Grupo Globo, manteve, assim, a concentração, na cadeia produtiva.

Desta maneira, em 2007, a empresa não tinha mais interesse na distribuição de conteúdo — e sim, somente, na criação do mesmo. O objetivo, assim, ao impedir as empresas de telefonia de atuarem na criação de conteúdo, era evitar que as mesmas se associassem a produtoras e programadoras brasileiras concorrentes do Grupo Globo e, dessa maneira, pudessem ameaçar o domínio do referido ator²³⁹ (Entrevistados 4, 28 e 29). Conforme explica uma entrevistada:

"Quando os dois lados disseram 'eu vou ficar aqui, e você, aí', a gente pôde discutir (a lei). Porque, aí, elas (empresas) não estavam mais competindo entre si. Escolheram os campos de

²³⁶ Até a promulgação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, de 2011, a cadeia produtiva da TV por assinatura, no Brasil, era composta apenas por produção, programação, distribuição e consumo — sem a etapa do empacotamento.

²³⁷ O referido processo foi provocado pelo fim da paridade cambial entre real, a moeda brasileira, e o dólar norte-americano, em 1999; o aumento do preço da moeda norte-americana; e, conseqüentemente, o aumento do custo dos insumos; e, por fim, o endividamento das empresas de televisão brasileiras. Esse processo está melhor descrito no capítulo 6 da presente tese.

²³⁸ O referido processo está melhor descrito no capítulo 6 da presente tese.

²³⁹ O Grupo Globo criou, em 1997, uma trajetória regulatória que protegia a comunicação social, no âmbito da convergência tecnológica. Trata-se da Emenda Constitucional (EC) número 8, que separava as telecomunicações e a comunicação social em dois âmbitos distintos. Para mais detalhes a respeito desse percurso, ver capítulo 6 da presente tese.

atuação. Isso destravou o debate, o artigo quinto. Aí, era como se dissessem 'vamos fazer a lei porque ela vai ser boa', todo mundo tinha alguma coisa a ganhar. (...) Só foi possível porque todo mundo ia ganhar." (Entrevistado 30)

O ponto de inflexão da tramitação, portanto, foi o acordo que Bittar, relator do projeto na CCTCI, fez entre os atores com mais recursos. Bittar utilizou, para tanto, mecanismos cognitivos, ao reconhecer os interesses dos principais atores; e relacionais, ao propor e ao negociar um pacto, entre os grupos. Conforme descreveu a entrevistada, a negociação só foi possível depois que Grupo Globo e empresas de telefonia asseguraram que seus interesses seriam preservados, na tramitação. A arena da tramitação do projeto de lei era do tipo clientelista (WILSON, 1995), na qual os ganhos dos principais atores afetados incentivaram os mesmos a criar uma aliança que assegurasse a abertura do mercado de TV por assinatura — com restrições.

Depois desse acordo, o relator da CCTCI seguiu a negociação da política de cotas. A Ancine, por sua vez, atuou na criação e na adaptação da referida política²⁴⁰, de acordo com o processo de negociação. Essa tarefa teve colaboração, ainda, dos assessores legislativos²⁴¹ da CCTCI. As cotas para produção de conteúdo seguiam, em sua maioria, parâmetros da legislação da Europa (Entrevistados 30 e 22), em especial as diretivas Televisão Sem Fronteiras, de 1997, e Audiovisual Sem Fronteiras, de 2007. Já as cotas para programação, por sua vez, foram criadas pela Ancine, para o caso brasileiro. O objetivo era diminuir a concentração da cadeia produtiva de TV por assinatura e estimular empresas a criarem novos canais de TV (Entrevistado 22).

A Ancine também produziu textos técnicos, apresentados aos parlamentares, e a entidade de classe Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), integrante da coalizão do audiovisual, auxiliou na atividade de *lobby*, no Congresso Nacional (Entrevistado 22). O Ministério da Cultura, por sua vez, forneceu

²⁴⁰ A política de cotas foi majoritariamente desenvolvida pela coalizão do audiovisual. Representantes do Intervozes e do FNDC, ambos da coalizão democratizadora, participaram de audiências públicas. Ao longo do processo, no entanto, as entidades se tornaram críticas à política criada, por entenderem que a mesma possuía um enfoque de regulação cultural (Entrevistados 20 e 27)

²⁴¹ Assessor legislativo é um cargo público, de natureza técnica, cuja função é auxiliar na pesquisa, elaboração e redação das leis.

apoio institucional, com a mobilização de ministros, do Executivo, e de parlamentares de partidos aliados, para as votações (Entrevistado 23).

Sendo assim, o processo de especificação de alternativas (KINGDON, 2003) baseava-se na contínua adaptação do texto e na persuasão dos atores. O deputado Jorge Bittar, relator da CCTCI, criava "balões de ensaio" para perceber o humor dos distintos atores, interessados na criação do marco regulatório. Conforme entrevistada:

"Às vezes, uma maneira muito simples de você acabar com uma ideia, um projeto, é você parar de empurrar ele. Deixa ele ali que a burocracia faz o papel de apagar. Então é isso, de você manter o passo a passo. Cuidar de pertinho dele, não desistir dele nunca." (Entrevistado 30)

No próximo subcapítulo, explicaremos quais eram os interesses dos demais atores individuais, em relação à segmentação da cadeia produtiva e à política de cotas; e quais eram os demais temas em disputa, durante a tramitação da lei.

7.3. Negociação dos benefícios concentrados entre os atores

A segmentação da cadeia produtiva da TV por assinatura, negociada entre os atores, era composta por cinco estágios, já mencionados no capítulo anterior. Trata-se, portanto, das seguintes funções: produção de conteúdo, que consiste na criação de produtos audiovisuais, jornalísticos e de entretenimento; programação, que consiste na organização desse conteúdo, em canais; empacotamento, no qual a empresa compra o direito de transmissão de canais e organiza-os, em pacotes; distribuição, cuja função é distribuir os pacotes até os assinantes; e consumo. Já mencionamos os interesses e acordos criados pelas empresas de telefonia fixa estrangeiras, Grupo Globo e produtores de audiovisual. Agora, vejamos os dos demais atores.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que, na presente pesquisa, definimos a arena regulatória com base em Lowi (1964), ou seja, trata-se, assim, de um campo que

caracteriza-se pela existência de muitos grupos, organizados em relações divergentes. Somado a isso, a maioria dos atores interessados na criação da política regulatória eram de mercado, o que significa que os resultados (*outputs*) esperados pelos mesmos fundamentavam-se no controle e administração da produção, bem como na maximização dos lucros. Isso significa que, com exceção da coalizão do audiovisual, as demais empresas tinham interesses distintos, de acordo com o tema em questão. Algumas entidades de classe e companhias privadas também tiveram, ao longo da negociação, conflitos internos, entre os integrantes ou diretoria.

A maioria das empresas de TV privadas nacionais apoiou a criação de uma norma que impedisse as companhias telefônicas estrangeiras de atuarem no âmbito da criação de conteúdo. Em primeiro lugar, o Grupo Abril é uma empresa privada que produz, desde a década de 1950, revistas e, desde a década de 1990, canais de TV. No período de negociação da política regulatória, a companhia era proprietária, no âmbito da TV por assinatura, de alguns canais de TV e de uma empresa de distribuição, a Televisão Abril (TVA). A TVA estava em processo de venda para a empresa de telefonia espanhola Telefónica. O Grupo Abril, portanto, tinha interesse na segmentação da cadeia produtiva porque já não atuaria mais na distribuição de conteúdo e porque queria assegurar que o Grupo Globo deixasse de atuar nesse âmbito (Entrevistado 3). A Abril persuadiu, ainda, o Grupo Bandeirantes a aceitar o acordo, com base em argumentação semelhante (Entrevistado 3). Na ocasião, a empresa era proprietária dos canais de TV por assinatura BandSports e BandNews, responsáveis, respectivamente, por conteúdo esportivo e jornalístico; e da distribuidora TV Cidade.

"Todo mundo trabalha nessa situação, no debate do projeto de lei, pensando quanto vai ganhar no futuro. Conforme as coisas vão se desenrolando, conforme as leis estão sendo colocadas, as opiniões dos dirigentes vão alterando porque eles vão enxergando possibilidades de ganho diferentes. É o processo natural de qualquer projeto de lei, e não foi diferente nesse. No final das contas, o que se coloca muito são interesses econômicos. Não adianta, é o que pesa."
(Entrevistado 4)

A concentração do Grupo Globo, no mercado de TV por assinatura, também influenciou a tomada de decisões, das empresas de TV brasileiras, em relação às cotas de conteúdo. O Grupo Abril, o Grupo Bandeirantes e o Grupo Record passaram, gradualmente, a defender a necessidade da política de cotas. O Grupo Abril tinha como objetivo obrigar as empresas distribuidoras a ofertar os seus canais²⁴², aos assinantes. Band e Record tinham interesse em cotas de conteúdo jornalístico — as empresas são proprietárias, respectivamente, da BandNews e RecordNews, sendo que o Grupo Globo possui a GloboNews (Entrevistado 4). Finalmente, o Grupo Record tinha interesse em cotas de conteúdo religioso. A empresa é de propriedade da Igreja Universal do Reino de Deus, uma congregação neopentecostal (Entrevistado 4).

"A Sky era uma grande monopolizadora do mercado, na época. Era muito forte, e tinha muito conteúdo internacional. Todos os produtores, em geral, não tinham acesso à Sky, para distribuição. Eles selecionavam, faziam tudo, pra comprar. Não tinham muito interesse em conteúdo nacional. Nesse momento, começou a separação dos grupos. A radiodifusão (empresas de rádio e TV), por sua vez, se percebeu como potencial produtora de toda a cadeia, também, e aí foi criado, através dos produtores independentes, a inclusão do conteúdo nacional. Então, o pessoal da radiodifusão se deu conta que também podia participar — como coprodutores, ou também fazendo só conteúdo, mesmo. Nesse momento, eles perceberam que o mercado de produção de TV fechada teria uma abertura pra esse conteúdo." (Entrevistado 4)

"No começo, o pessoal da (nome de empresa de TV suprimido), a direção central, não gostava da cota de conteúdo. Não eram muito favoráveis à cota de conteúdo. Mas a gente vai trabalhando, conversando, e as expectativas vão mudando, as possibilidades também vão mudando, conforme se desenrola o projeto de lei, conforme se conversa com os interlocutores do processo. Você vai entendendo os interesses deles. E, em determinado momento, ainda na CCTCI, a (idem) aceitou a cota. E ela começou a se dar conta que a cota, de repente, pra ela, seria muito útil. É natural que radiodifusor não aceite cota, e defender a cota na TV fechada abre uma brecha pra aceitar na TV aberta também. Era esse o 'dodói'. Aí, claro, as coisas foram amadurecendo, os interesses foram se colocando, se cristalizando, e a (idem), acabou

²⁴² Em 2008, o Grupo Abril havia feito uma denúncia no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), vinculado ao Ministério da Justiça, de que o contrato social do Grupo Globo com a distribuidora Sky determinava poder de veto ao conteúdo brasileiro. Mais informações em <http://portalimprensa.com.br/noticias/ultimas_noticias/18301/grupo+abril+diz+ter+prova+de+que+sky+tem+poder+de+veto+ao+conteudo+nacional>. Acesso em 8 de janeiro de 2018.

achando muito interessante que existissem essas cotas. Pra ela (empresa), financeiramente." (Entrevistado 4)

Havia, ainda, atores cujo único interesse manifesto, na tramitação, era bloquear a definição da política de cotas. No âmbito da programação de conteúdo, as empresas proprietárias de canais de TV estrangeiros e a Associação Brasileira de Programadoras de TV por Assinatura (ABPTA), entidade de classe que as representava, eram contrários à política de cotas. O interesse das referidas empresas era impedir a proteção econômica do setor da TV por assinatura (Entrevistados 29, 27 e 30). As empresas discutiam individualmente ou por meio da entidade (Entrevistado 29).

Já a Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA) representava empresas de distribuição de conteúdo, na TV por assinatura — sendo, algumas, vinculadas a empresas de TV brasileiras e outras, a empresas de telefonia estrangeiras. Desta maneira, a entidade se limitava a advogar contra a criação de cotas de conteúdo, já que os interesses dos associados, nos demais temas, eram conflitantes (Entrevistado 29). Ainda em relação às distribuidoras, a Sky foi a única a se posicionar abertamente contra as cotas (Entrevistados 4 e 30). Por fim, entre os partidos, o Partido da Frente Liberal também se posicionou francamente contrário²⁴³ (Entrevistado 30).

Descrevemos, até o momento, o interesse das empresas e entidades de classe em relação aos dois principais temas acordados ou negociados, durante a tramitação, a saber: segmentação da cadeia produtiva e criação de cotas de conteúdo. Cabe, então, mencionar brevemente uma outra questão em disputa: a obrigatoriedade de distribuição de canais de TV aberta, na TV por assinatura, ou o *must carry*. O tema era de interesse das empresas brasileiras de TV aberta. Eram elas: Grupo Abril — então proprietário do canal norte-americano *Music Television* (MTV), que, ainda que seja segmentado, é TV aberta, no Brasil (Entrevistado 3) —; Grupo Bandeirantes, Grupo Record e Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) (entrevistado 28) — proprietários de canais de TV aberta homônimos. O tema também era negociado pela Associação

²⁴³ Em 2011, mesmo ano da promulgação da lei, o PFL entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a constitucionalidade das cotas.

Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) (Entrevistados 29 e 28), entidade que representava as empresas brasileiras proprietárias de canais de TV aberta.

As empresas de TV privadas tinham interesses particulares, na distribuição do conteúdo (Entrevistado 29). Havia várias contendas: pagamento ou gratuidade da distribuição; regras para os acordos comerciais entre empresas proprietárias de canais de TV e distribuidoras; qualidade técnica; entre outros. As companhias tinham, assim, interesses divergentes e não criaram alianças em relação ao *must carry*. O relator da CCTCI, deputado Jorge Bittar, por sua vez, ajustou os referidos interesses.

"Cada dispositivo, ali (no artigo 32), tem nome e sobrenome. Não é a Abert que quer tudo aquilo. Esse (dispositivo) é a Globo, esse é a Abert, o SBT, e assim por diante."
(Entrevistado 29)

No quadro abaixo, descrevemos os acordos realizados, ao longo do processo de negociação da política regulatória da TV por assinatura, no Brasil. Duas alianças principais estão grafadas, quais sejam: o acordo entre Grupo Globo e empresas de telefonia; e o acordo entre Grupo Globo e coalizão do audiovisual. Consideramos ambas as alianças condições necessárias para a criação da política regulatória.

Produtor e programador.
Capital nacional.



entrada de capital estrangeiro na distribuição

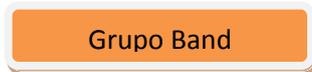
segmentação da cadeia produtiva

Empacotadores e distribuidores.
Capital estrangeiro.



segmentação da cadeia produtiva

cotas de conteúdo



Produtores e programadores.
Capital nacional.

cotas de conteúdo



Produtores.
Capital nacional.



Figura 4
Fonte: elaboração própria

O relator do projeto na CCTCI, deputado Jorge Bittar, criou os principais pactos entre os atores com base nos seus interesses, na relação prévia existente entre eles e nas suas crenças. Com respeito à segmentação da cadeia produtiva, a coalizão conservadora possui crenças acerca da liberdade de expressão. O Grupo Globo, assim, sustentou as referidas ideias em relação à criação de conteúdo. A empresa defendia que a criação deveria ser restrita a companhias brasileiras, uma vez que representava a "alma" da comunicação; enquanto a distribuição, por sua vez, poderia ser destinada a empresas estrangeiras, dado era o "corpo" da mesma²⁴⁴. A relação entre empresas de telefonia estrangeiras e o Grupo Globo, por sua vez, se fundamentava na influência da última, em relação às primeiras; e na lealdade entre ambas (STONE, 1997).

Em relação às cotas de conteúdo, por sua vez, Bittar criou um acordo entre o Grupo Globo e a coalizão do audiovisual. O Grupo Globo era contrário às cotas por defender a liberdade de expressão²⁴⁵, nos meios de comunicação. Já a coalizão do audiovisual sustentava uma perspectiva pluralista em relação aos meios de comunicação. A relação, entre ambos, é de influência do Grupo Globo.

²⁴⁴ A metáfora foi defendida pelo diretor de Relações Institucionais do Grupo Globo, Evandro Guimarães, em seção na Câmara dos Deputados, em 2007 (CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL, 2007). A referida regra não possui analogia com a legislação internacional. Para mais detalhes acerca das crenças desse ator, ver capítulo 5, da presente tese.

²⁴⁵ O Grupo Globo tinha divergências, dentro da empresa, em relação à política de cotas. Ao longo do processo de negociação, parte da direção aceitou a criação da regra, com o objetivo de definir um acordo final. Outros integrantes da direção, todavia, eram veementemente contrários. A argumentação dos últimos era que a criação de cotas de conteúdo na TV por assinatura permitiria que o debate se estendesse para a TV aberta (Entrevistado 27). A empresa também defendia a proteção do conteúdo nacional, na segmentação da cadeia produtiva, o que criava contradições em relação ao bloqueio das cotas de conteúdo.

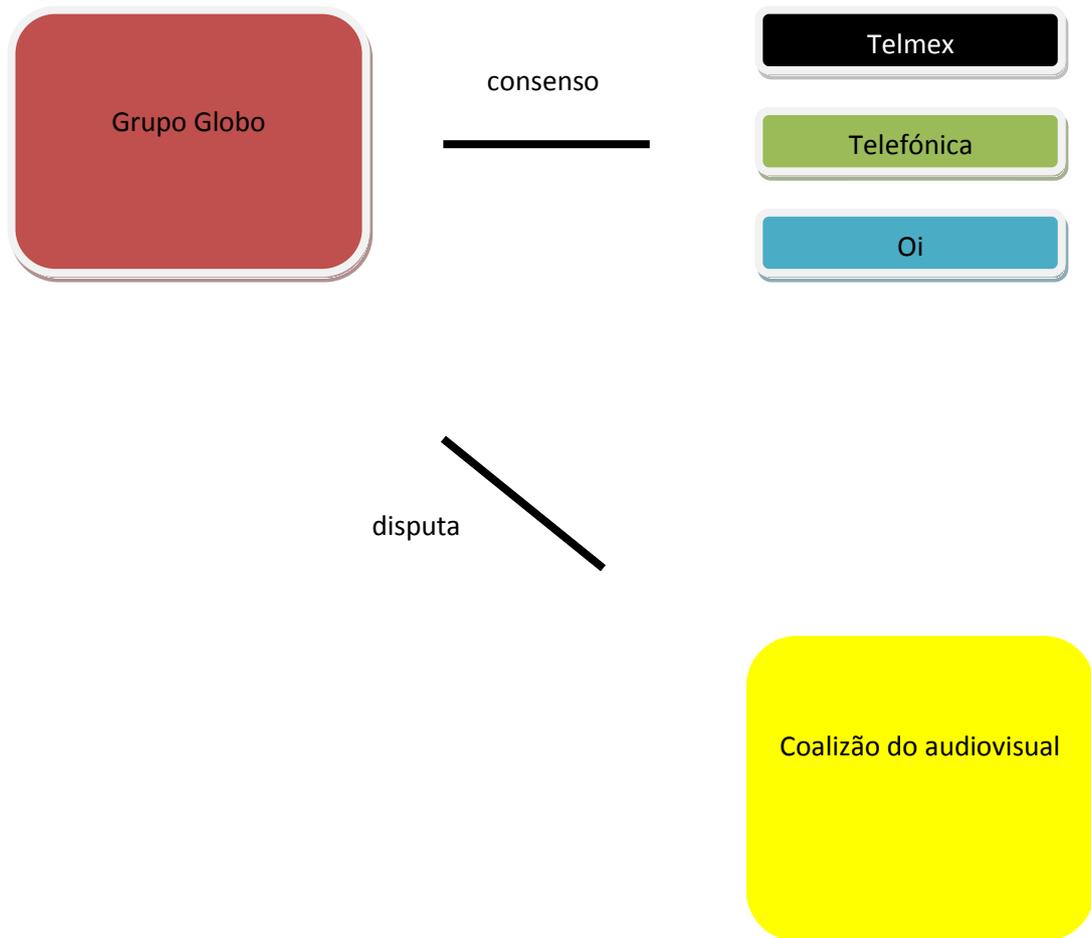


Figura 5

Fonte: elaboração própria

Já os acordos secundários, descritos, também, no primeiro quadro, foram feitos primordialmente entre as empresas, sem interferência direta do relator. Esses acordos diziam respeito à segmentação da cadeia produtiva e às cotas. Conforme entrevistada:

"A gente acompanhava a situação, né? Por exemplo, definição x. A gente ia acompanhando a situação, conforme caminhava, você sabia se ia progredir determinada ideia, ou não ia. A gente investigava o mercado dos atores, nesse projeto de lei. O meu papel (...), no Congresso (Nacional), era tentar encontrar os pontos de convergência e divergência. No que converge, perfeito. E na divergência, por quê? Qual era o

nosso problema? Qual era a tua intenção? Eu sei qual é a minha e, se eu consigo descobrir qual é a tua, às vezes a gente consegue ajustar um pouco." (Entrevistado 4)

Sendo assim, descreveremos, agora, brevemente, o curso final da negociação do projeto de lei. O acordo entre Grupo Globo e empresas de telefonia havia sido estabelecido em novembro de 2007 e não foi modificado, depois disso. As cotas de conteúdo, por sua vez, sofreram sucessivos bloqueios negativos (KINGDON, 2003), até a versão final da lei. O marco regulatório estabelece cotas para a produção e programação de conteúdo e determina que as mesmas fossem extintas 12 anos após a promulgação do texto. Finalmente, as regras para o *must carry* foram ajustadas de forma a contemplar os interesses de todas as empresas de TV, ao longo da tramitação.

O texto foi aprovado na CCTCI em outubro de 2009, sendo, então, similar à versão final da lei. Não houve a construção de um acordo único, final, entre os atores envolvidos. Conforme explica entrevistado:

"Essa história de consenso não houve. A gente sempre chamava de equilíbrio instável. É aquela bola de bilhar que tá em cima do pico. Você pode até equilibrar, mas, se bater um vento, ela vai embora. Equilíbrio instável, do jeito que era. Uma hora, a bolinha parou ali em cima, não bateu nenhum vento e passou.." (Entrevistado 29)

Em junho de 2010, o projeto de lei foi enviado para o Senado Federal, onde foi revisado. Em setembro de 2011, foi sancionado pela presidente da República, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, na forma de lei federal 12.485.

7.4. Considerações finais do capítulo

Quando a negociação da política regulatória começou, em 2007, distintos grupos de mercado, integrantes do subsistema da comunicação social, tinham

interesses próprios, em relação à criação do marco regulatório. As empresas de telefonia estrangeiras pressionavam pela criação de uma normativa de regulação da competição. A coalizão do audiovisual, por sua vez, especificava as alternativas para a definição de uma política regulatória de caráter pluralista, com cotas de conteúdo.

Em outubro de 2006, houve uma mudança macropolítica, com a reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para o segundo mandato. O deputado federal Jorge Bittar, também do PT, do Rio de Janeiro, foi eleito, na ocasião, para seu terceiro mandato. Bittar possui interlocução com empresas de telefonia e com a direção da Ancine, integrante da coalizão do audiovisual. Ele assumiu, assim, no final de 2006, a função de empreendedor de políticas públicas, acoplando as alternativas, criadas pela Ancine, ao problema, definido pelas telefônicas.

Os atores com mais recursos, no subsistema, são o Grupo Globo, que possui maior número de parlamentares com outorgas das suas empresas de TV aberta e maior *market share*, no mercado de TV por assinatura. As empresas de telefonia, por sua vez, são as que possuem mais recursos financeiros, dentro do campo. Sendo assim, Bittar criou um acordo entre ambas, de forma que mantivessem ou estabelecessem benefícios concentrados, dentro do subsistema de comunicação social.

A política de cotas, por sua vez, sofreu sucessivos bloqueios negativos, ao longo da negociação. A Ancine adaptou o escopo da referida política, de acordo com a pressão dos atores com mais recursos. Finalmente, em relação às regras do *must carry*, as empresas privadas proprietárias de canais de TV aberta tinham interesses divergentes. Bittar, assim, adaptou a referida norma, de forma a cumprir as demandas dos distintos atores presentes na arena regulatória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE

A presente tese foi desenvolvida com base no questionamento acerca da singularidade do processo de formação de agenda para a comunicação social, no Brasil, dentro do contexto da América do Sul. Sendo assim, o caso brasileiro confronta asserções teóricas do modelo liberal capturado (GUERRERO E MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a) e caracteriza-se, igualmente, por apresentar um resultado (*output*) distinto, nas políticas regulatórias. Na presente seção, desenvolveremos as respostas aos problemas teóricos e aos objetivos, bem como exporemos uma tipologia para os tipos de governança dos meios, na América do Sul, durante os governos de esquerda.

Assim, primeiramente: por que, no Brasil, a definição do problema não incluía a TV aberta? Ora, a coalizão conservadora foi o primeiro ator coletivo a se constituir, no subsistema de comunicação, ainda na década de 1960, durante o regime civil-militar. A questão comum, que une os atores, é a proteção do domínio do grupo, no campo. A década de 1990 caracterizou-se pela criação de políticas econômicas de caráter neoliberal, a desregulamentação da indústria da telefonia fixa, a privatização das empresas estatais, a entrada de companhias estrangeiras e a intensificação do processo de convergência tecnológica dos meios. Nesse cenário, os integrantes da coalizão conservadora se uniram para salvaguardar seus benefícios concentrados.

O serviço de distribuição de sinais de TV aberta utiliza um meio natural e escasso, o espectro eletromagnético. O processo de convergência tecnológica influencia a dissolução das fronteiras, entre as indústrias. Sendo assim, as empresas privadas de comunicação utilizaram seus recursos para salvaguardar o domínio das companhias de telefonia estrangeiras, com um capital social significativamente maior. Em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), promulgou a Emenda Constitucional número 8, que separava as telecomunicações a TV aberta em âmbitos diferentes, na Constituição Federal de 1988. Durante a negociação da política regulatória, integrantes da coalizão conservadora utilizaram ferramentas próprias para pressionar pela definição do texto. O objetivo era manter a TV aberta como um serviço singular, privado e

constitucionalmente estabelecido. O caso brasileiro é, assim, paradoxal, em primeiro lugar, com relação ao bloqueio negativo da definição da TV aberta como problema.

Por que, então, e como se definiu a TV por assinatura como problema? A criação da trajetória regulatória iniciou com o jornalista Daniel Herz, na década de 1980, que assumiu a função de empreendedor de políticas públicas na construção e na difusão da ideia da TV a cabo como um problema público. Posteriormente, Herz integrou a coalizão democratizadora e suas ideias ajudam a criar o sistema de crenças predominante, no ator coletivo, até pelo menos o final da década de 1990.

As ideias de Herz, igualmente, incentivaram a definição da política regulatória para a TV a cabo, negociada, no Congresso Nacional, de 1991 a 1994. A referida política definia as regras para a distribuição de sinais de TV por assinatura, por meio de cabos coaxiais. O texto final da Lei do Cabo determinava que o serviço é de interesse público e tem como objetivo promover a cultura nacional e a pluralidade política. Criou-se, assim, um paradoxo: a TV por assinatura é um meio de comunicação que utiliza um meio privado, com recepção, igualmente, paga. No entanto, a criação da trajetória regulatória sofreu influência da coalizão democratizadora e a primeira política regulatória tinha um caráter pluralista. Já a TV aberta, um meio que utiliza um canal público e possui recepção, igualmente, gratuita e sem chave de acesso, sofreu influência da coalizão conservadora, no bloqueio negativo na definição do problema.

Nosso interesse de pesquisa, no entanto, concentra-se em um período específico, a saber: o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, iniciado em 2003. O objetivo, assim, é explicar a influência do tipo de governança dos meios, no processo de formação de agenda.

No caso do Brasil, portanto, a mudança macropolítica decorrida do início de um governo de esquerda provocou um período de junção crítica, no subsistema de comunicação social. O que ocorre é que a pontuação abriu uma janela do tipo política, que, por sua vez, não alterou as condições problemáticas relativas à TV aberta. Sendo assim, os integrantes do núcleo Executivo, da gestão Lula, mantiveram uma relação estável com a coalizão conservadora e, em especial, do Grupo Globo, caracterizada

pela influência da coalizão sobre os integrantes do núcleo Executivo. Esses atores assumiram, também, o papel de empreendedores de políticas públicas, em duas frentes principais: na difusão de ideias e na promoção de mudanças.

Antes de especificar como esses atores empreenderam, cabe mencionar, brevemente, a trajetória do fluxo das alternativas. Em 1997, a Comissão Europeia havia aprovado a diretiva Televisão Sem Fronteiras, que estabelecia cotas de conteúdo independente, na Europa. Em 2000, integrantes da coalizão do audiovisual se articularam e criaram o III Congresso Brasileiro de Cinema, em Porto Alegre. No encontro, definiram um conjunto de problemas públicos e apontaram possíveis soluções para os mesmos. Um dos problemas identificados era a necessidade de criar políticas para a distribuição de conteúdo nacional e independente, na TV aberta.

Ao longo de 2002, o cineasta Orlando Senna criou, integrante da geração Cinema Novo, do Estado da Bahia, criou, juntamente com o cineasta Nelson Pereira dos Santos, apontamentos sobre as demandas do campo do audiovisual. O documento foi apresentado a Lula, enquanto candidato, em setembro de 2002, no Rio de Janeiro. Lula foi eleito presidente da República em outubro do mesmo ano e convidou o músico Gilberto Gil, do movimento Tropicália, amigo de infância de Senna, para o cargo de ministro da Cultura. Senna, por sua vez, foi escolhido secretário do Audiovisual.

Gil assumiu, no cargo de ministro, a função de empreendedor de políticas públicas, na difusão de ideias. Senna, por sua vez, criou a equipe de gestores da Secretaria do Audiovisual e estabeleceu, com eles, a política setorial para a indústria. Senna e os demais gestores assumiram, assim, a função de advogados da política. O principal passo para a implementação da mesma era a ampliação do escopo da Agência Nacional do Cinema (Ancine) para o âmbito do cinema e do audiovisual, transformando, assim, o órgão em Ancinav. A alteração compreendia a criação de políticas de audiovisual para a TV aberta — até então, inexistentes. Nesse contexto, integrantes da coalizão conservadora criaram um grupo de pressão com o objetivo de suspender a criação da agência reguladora para o audiovisual.

O que ocorre é que gestores do Ministério da Cultura e da Ancine continuaram o processo de especificação de alternativas — coordenados pelo gestor Manoel Rangel. No final de 2006, empresas de telefonia estrangeiras começaram, individualmente, a pressionar parlamentares ligados à área de telecomunicações para a criação de uma política para a TV por assinatura. As companhias utilizavam principalmente recursos financeiros e assumiram o papel de promotoras do problema.

E, aqui, outro integrante do núcleo Executivo assumiu a função de empreendedor de políticas — dessa vez, na promoção de mudanças. Trata-se do deputado federal Jorge Bittar, do Partido dos Trabalhadores, do Rio de Janeiro, que defendeu a política de cotas de conteúdo independente nacional, aperfeiçoada pela Ancine, e negociou os benefícios concentrados entre os atores com mais recursos — sendo eles, Grupo Globo e empresas de telefonia estrangeiras. No processo de especificação de alternativas, Manoel Rangel — na ocasião, presidente da Ancine —, assumiu a função de empreendedor de políticas públicas setorial, articulando uma equipe de gestores da agência para reinterpretar e classificar a política de cotas. Os assessores parlamentares da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), na Câmara dos Deputados, também participaram dessa tarefa.

O tipo de governança dos meios de comunicação, no Brasil, durante as duas gestões do governo Luiz Inácio Lula da Silva, portanto, foi ministerial, com a manutenção de alianças com integrantes da coalizão conservadora — em especial, o Grupo Globo — e o desenvolvimento, de forma incremental, de uma política regulatória para a TV por assinatura. Dois integrantes da administração federal assumiram o papel de empreendedores de políticas públicas: o ministro da Cultura Gilberto Gil e o deputado federal Jorge Bittar, respectivamente, na defesa de ideias e na promoção de mudanças. Gil é um dos fundadores do movimento artístico Tropicália e possui relação pessoal, pelo menos desde a década de 1960, com integrantes da coalizão do audiovisual — entre os quais, o cineasta Orlando Senna, do movimento cinematográfico Cinema Novo, nomeado para a Secretaria do Audiovisual, do MinC. Bittar, por sua vez, foi funcionário da Embratel por pouco mais de 20 anos, foi um dos fundadores do PT e participou do movimento sindical de telefonia.

Gil e Bittar, assim, tinham vínculos históricos com integrantes da coalizão do audiovisual e empresas de telefonia; e, enquanto integrantes da administração federal, assumiram função de empreendedores de políticas públicas, no núcleo Executivo, com base nos recursos pessoais e naqueles derivados do cargo que ocupavam. Gil utilizou, na defesa de ideias, os seguintes mecanismos: apresentação da política do audiovisual, em discursos para grandes audiências; articulação e liderança dos gestores do MinC; e negociação da política, com a Presidência da República. Já Bittar, por sua vez, utilizou, na promoção de mudanças: reconhecimento dos interesses das empresas de telefonia estrangeiras, em criar uma política regulatória, e da coalizão do audiovisual, em criar uma política de cotas; e negociação entre os atores com mais recursos, a saber, telefônicas e Grupo Globo. Participou, também, desse processo, Manoel Rangel, na articulação de uma equipe de técnicos da Ancine para reinterpretar e classificar a política de cotas, de acordo com os interesses dos demais atores.

Cabe aqui mencionar, também, os mecanismos utilizados no processo de bloqueio negativo da especificação de alternativas para a criação de uma política redistributiva para a indústria do audiovisual, no MinC, entre 2004 e 2005. No segundo semestre de 2004, empresas privadas de comunicação, distribuidoras estrangeiras de filmes e parte dos integrantes da coalizão do audiovisual criaram um grupo de pressão com o objetivo de bloquear a criação de uma agência reguladora para o audiovisual, a Ancinav. Esses atores assumiram a função de oponentes e utilizaram estratégias de ataque às premissas teóricas do problema; e de associação com empresas produtoras de conteúdo audiovisual contrárias à criação da política redistributiva. Em janeiro de 2005, a Presidência da República suspendeu, em definitivo, o debate acerca do anteprojeto da Ancinav, utilizando, assim, uma estratégia de dissipação do conflito.

Os mecanismos utilizados pelos empreendedores de políticas públicas, na promoção do problema, são semelhantes às estratégias propostas pela literatura de políticas públicas. Já os mecanismos de bloqueio negativo também dialogam com a literatura internacional, especialmente com o papel de oponentes de uma política. Destaca-se o fato de que os mecanismos utilizados pela coalizão conservadora serem principalmente cognitivos e direcionados às ideias utilizadas para definir o problema.

Sendo assim, explicamos, agora, o funcionamento das variáveis para o bloqueio negativo na definição da TV aberta como problema e para o incentivo na definição da TV por assinatura. Em primeiro lugar, integrantes da coalizão conservadora utilizaram mecanismos de restrição na definição da TV aberta como problema, especialmente a partir da década de 1990, com Emenda Constitucional número 8. Trata-se do primeiro episódio de bloqueio na definição do problema, que, por sua vez, gerou uma trajetória institucional própria para a TV aberta — definida aqui, por uma sequência reativa de manutenção da estabilidade do domínio do grupo.

O curso da trajetória de definição do problema como TV por assinatura, por sua vez, iniciou com a publicação da dissertação de mestrado de Daniel Herz, em 1983, que propunha a definição de TV por assinatura como escopo de uma política regulatória para a comunicação social eletrônica de massa — denominada, pelo autor, como cabodifusão. O processo resultou na criação da Lei do Cabo, em 1995, política regulatória para a distribuição de TV por assinatura por meio de cabos coaxiais. Também tiveram influência na definição do problema as empresas de telefonia estrangeiras, que assumiram a função de promotoras do problema e utilizaram seus recursos para "empurrar" o problema para a agenda; e os integrantes no núcleo Executivo, no papel de empreendedores na promoção de mudanças.

Com relação aos tipos de governança dos meios, nos demais países da América do Sul, concluímos o que segue. Os países que integram a Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), a saber, Venezuela, Bolívia e Equador, assumiram uma gestão monocrática dos meios, com a criação de novas Constituições Federais e de políticas regulatórias com enfoque democrático. Na Venezuela e Bolívia, o processo de formação de agenda configurou-se como um equilíbrio pontuado; enquanto no Equador, por sua vez, como uma mudança incremental, com participação social.

Seguindo adiante, os casos da Argentina e Uruguai também caracterizam-se por gestões monocráticas dos meios, sendo que, na Argentina, foi um processo pontuado, no governo de Cristina Kirchner; e, no do Uruguai, incremental, nas gestões de Tabaré Vázquez e de José Mujica. Finalmente, o caso do Brasil difere-se dos demais por haver sido uma gestão ministerial dos meios, em um processo incremental, nas gestões de

Lula da Silva. As políticas regulatórias desses três países têm em comum o enfoque cultural, com o estabelecimento de cotas para a distribuição de conteúdo audiovisual.

Sendo assim, questionamos o modelo liberal capturado em relação à estabilidade do domínio da coalizão conservadora e à relação antagônica entre os políticos de esquerda, eleitos, e parte dos integrantes do referido ator coletivo. Com relação ao conceito de captura, propomos a utilização da metodologia da explicação causal, por meio da ferramenta de *process tracing*, para identificar mecanismos de reação e contrarreação à manutenção da estabilidade. No que diz respeito à relação entre governantes e empresas privadas de comunicação, propomos a utilização do referencial teórico de governança e, em especial, do conceito de núcleo Executivo; e a compreensão do papel dos integrantes do núcleo Executivo na formação de agenda. Entendemos que ambas as perspectivas oferecem complexidade para a explicação da estabilidade do subsistema e das eventuais mudanças ocorridas nesse campo.

Finalmente, explicitamos, agora, algumas limitações da pesquisa e apontamentos para investigações futuras. Encontramos limitações no acesso a documentos de empresas privadas de comunicação; e no acesso a gestores de empresas de comunicação e de telefonia que tenham participado diretamente do processo decisório. Também tivemos obstáculos na utilização de dados de entrevistas acerca de atores de mercado, devido a preceitos de ordem ética.

No que se refere ao legado da presente tese, consideramos que a pesquisa deixa, em aberto, questões acerca do papel de Daniel Herz, como empreendedor, na definição de cabodifusão como um problema público; e na caracterização das relações entre integrantes da coalizão do audiovisual e democratizadora, no subsistema de comunicação. Ademais, é possível avançar, ainda, na definição de mecanismos de bloqueio negativo, da coalizão conservadora, em todos os subsistemas de comunicação, na América do Sul; e na complexificação da tipologia para a governança dos meios, na região — com base nas categorias propostas na presente pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, Silke; KRIESI, Hanspeter. **The network approach**. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. Davis: University of California Press, 2006.

ALEXIADIS, Peter; CAVE, Martin. **Regulation and competition law in telecommunications and other network industries**. Em: LEVI-FAUR, David (org). *Handbook on the politics of regulation*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 2011.

ARROYO, Luis; BECERRA, Martín; CASTILLEJO, Ángel; *et al.* **Cajas mágicas: el renacimiento de la televisión pública en América Latina**. Madri: Editorial Tecnos, 2012.

AUFDERHEIDE, Patricia. **Communications policy and the public interest**. Nova York: The Guildford Press, 1999.

BALDWIN, Robert, CAVE, Martin, and LODGE, Martin. **Understanding regulation: theory, strategy and practice**. Oxford: Oxford University Press, 2012

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BAUER, Johannes. **Bundling, differentiation, alliances and mergers: convergence strategies in U.S. communication markets**. *Communications & strategies*, no. 60, dezembro 2005.

BAUMGARTNER, Frank e JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press. 1992.

_____. **Policy Dynamics**. University of Chicago Press, 2002.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Causal case studies: comparing, matching and tracing**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. **Process tracing: from philosophical roots to best practices**. Em: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (eds.). *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BOLAÑO, César. **Mercado Brasileiro de Televisão**. São Paulo-Aracaju: Editoras EDUC-SP e EDUFS-SE, 2004.

_____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Editora Paulus, 2007.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. **The organization of the Executive branch in Latin America: what we know and what we need to know**. Em: IDB Working Paper Series, Dezembro, 2011.

BRUZIGUESSI, Bruno. **Os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu legado na constituição do Estado brasileiro contemporâneo**. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 2, 2014.

CAMARGOS, Carla Gomide. **Produção audiovisual independente e televisão: a luta pelo espaço de exibição.** Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2011.

CAPPARELLI, Sérgio. **A periodização nos estudos de televisão.** Intexto, Porto Alegre: UFRGS, v. 1, n. 1, janeiro/junho 1997.

CAPELLA, Ana Cláudia. **A política de acesso à agenda governamental.** Anais do 8º Encontro da ABCP, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia; LEITE, Leonardo. **Inovação, mudança e defesa de ideias em políticas públicas: o papel dos empreendedores.** Anais do XXXVII Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual.** DADOS, Rio de Janeiro, v. 40, n.2, 1997.

CAVALLIN, Jens. **Public policy uses of diversity measures.** In: PICARD, Robert (ed.) Measuring media content, quality and diversity. Turkey: Turku School of Economics and Business Administration, 2000.

CIFUENTES, Diego Portales. **Empresa: la televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades.** Em: RINCÓN, Omar (org). Televisión pública: del consumidor al ciudadano. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá, 2001.

COHEN, Jean. **Sociedade civil e globalização: repensando categorias.** Dados, v.46, n.3, 2003.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Participação e saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

CUILENBURG, Jan van; MCQUAIL, Denis. **Media Policy Paradigm Shifts: towards a new communications policy paradigm.** Em: European Journal of Communication, Vol 18(2): 2003.

CYSNE, Rubens. **A economia brasileira no regime militar.** Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, v. 23, n.2, 1993.

DANTAS, Marcos. **O espetáculo do crescimento: a indústria cultural como novo motor de desenvolvimento na atual fase do capitalismo mundial.** Em: Produção de conteúdo nacional para mídias digitais. Brasília: SAE, 2011.

DENTE, Bruno. **Understanding policy decisions.** Springer Briefs in Applied Sciences and Technology. Springer Cham, 2014.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora da UFMG, 2004.

- DOYLE, Gillian. **Understanding media economics**. London: Sage Publications, 2002.
- ELGIE, Robert. **Models of Executive politics: a framework for the study of Executive power relations in Parliamentary and Semi-presidential regimes**. Em: *Political Studies*, XLV, 1997.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia; SHEINGATE, Adam. **Historical institutionalism in political science**. In: *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- FORNAZARI, Fábio Kobl. **Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav**. *RAP*, Rio de Janeiro 40(4): 647-77, julho / agosto 2006.
- FOX, Elizabeth; e WAISBORD, Silvio (eds). **Latin politics, global media**. Austin: University of Texas Press, 2002.
- FREEDMAN, Des. **Promoting diversity and pluralism in contemporary communication policies in the United States and the United Kingdom**. *The International Journal on Media Management*, 7(1, 2), 2005.
- GALVÃO, Alex. **O cinema brasileiro da retomada: a auto-sustentabilidade é possível?** Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ): Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Rio de Janeiro, 2003.
- GUERRERO, Manuel; e MÁRQUEZ-RAMÍREZ, Mireya. **Media systems and communication policies in Latin America**. London: Palgrave MacMillan, 2014 (a).
- _____. **The captured liberal model: media systems, journalism and communication policies in Latin America**. Em: *The International Journal of Hispanic Media*. Volume 7. August, 2014 (b).
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova*, v. 58, 2003.
- HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. **Comparing media systems: three models of media and politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HALLIN, Daniel, e PAPATHANASSOPOULOS, Stylianos. **Political clientelism and the media: Southern Europe and Latin America in comparative perspective**. *Media Culture Society*, vol. 24 nr. 2, Março 2002.
- HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1991.
- _____. **A introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil: tentativas de implantação do serviço de cabodifusão, um estudo de caso**. Dissertação de

mestrado. Departamento de Comunicação, Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 1983.

HITCHENS, Lesley. **Broadcasting pluralism and diversity: a comparative study of policy and regulation**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2006.

IKEDA, Marcelo. **As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da "retomada"**. Eptic (UFS), v. 17, p. 163-177, 2015.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do Século XX**. Salvador: Edufba, 2001.

JAMBEIRO, Othon; FERREIRA, Fábio; BARROS, Chalini. **A convergência como condicionante da regulação das comunicações**. Revista Compolitica, v. I, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2017.

JORDANA, Jacint, e LEVI-FAUR, David. **The politics of regulation in the age of governance**. Em: The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Northampton: Edward Elgar, 2004.

JORGE, Marina. **Cinema Novo e Embrafilme: Cineastas e Estado pela consolidação da indústria cinematográfica Brasileira**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.

KAPLÚN, Gabriel. **Diez años de (lentos) avances en la reforma de las comunicaciones en Uruguay**. Em: BIZBERGE, Ana (org). Medios y gobiernos latinoamericanos en el siglo XXI: las tensiones de una compleja relación. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2014.

_____. **La nueva ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay: el largo camino de la democratización de las comunicaciones**. Paris: Unesco, 2010.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Londres: Longman Publishing Group, 2003.

LASSWELL, Harold. **Who gets what, when, how**. Nova York: Whittlesey House, 1958.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

LEAL, Hermes. **O homem da montanha: Orlando Senna**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

LEVI-FAUR, David. **Regulation and regulatory governance**. Em: Jerusalem Papers in Regulation & Governance Working Papers Series. Working Paper N. 1, Fevereiro 2010.

LEVY, Jack S. **Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference**. Conflict Management and Peace Science. Vol. 25, No. 1, 2008.

LIEDTKE, Paulo. **Governando com a mídia: o agendamento e o enquadramento ao projeto da ANCINAV**. XXXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. 2008.

LIMA, Venício Artur de. **As “brechas” legais do coronelismo eletrônico.** Revista Aurora, volume 1, 2007.

_____. **A censura disfarçada.** Em: Maria Cristina Castilho Costa. (Org.). *A Censura em Debate*. 1ed. São Paulo: ECA/USP, p. 9-26, 2014

_____. **As concessões de radiodifusão como moeda de barganha política.** Revista ADUSP, v. 42, 2008.

_____. **Política de comunicações: um balanço dos governos Lula (2003-2010).** São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Novos estudos - CEBRAP no.76. São Paulo, novembro 2006.

LIOTI, Jorge. **Media and political system in Argentina.** Em: GUERRERO, Manuel; e MÁRQUEZ-RAMÍREZ, Mireya. **Media systems and communication policies in Latin America.** London: Palgrave MacMillan, 2014.

LLORENS, Carles; COSTACHE, Andrea. **La gobernanza como marco teórico para el estudio del pluralismo de medios.** Trípodos, número 32. p. 63-76. Barcelona, 2013

LOWI, Theodore. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.** World Politics Vol. 16, No. 4. Julho, 1964.

_____. **Four systems of policy, politics and choice.** Em: Public Administration Review, vol. 32, nr. 4, 1972.

MAHONEY, James. **Path dependence in historical sociology.** In: Theory and Society, Vol. 29, No. 4. Aug., 2000.

MAHONEY, James; e SCHENSUL, Daniel. **Historical context and path dependence.** In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles. *The Oxford Handbook of contextual political analysis.* Nova York: Oxford University Press, 2006.

MAUERSBERGER, Christof. **Advocacy Coalitions and Democratizing Media Reforms in Latin America** (Dissertation). Berlin: Free University Berlin, 2016.

MAY, Tim. **Pesquisa documental: escavações e evidências.** Em: Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

MAZZIOTTI, Nora. **La industria de la telenovela. La producción de ficción en América Latina.** Buenos Aires: Paidós, 1996.

MCQUAIL, Denis. **McQuail's mass communication theory.** Londres: Sage, 2000.

MERTON, Robert. **On Sociological Theories of the Middle Range.** In: MERTON, R. *Social Theory and Social Structure.* New York: Simon & Schuster, The Free Press, 1949.

MILLER, Hugh T., e DEMIR, Tansu. **Policy communities**. Em: FISCHER, Frank (org). Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press. 2007.

MINAYO, Maria Cecília; DELANDES, Suely; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MITNICK, Barry. **Capturing “capture”: definition and mechanisms**. Em: LEVI-FAUR, David (ed.) Handbook on the politics of regulation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

MOLINA, Fernando. **De la polarización a la hegemonía**. Em: RINCÓN, Omar. ¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2010.

NAGIB, Lúcia (org.). **O cinema da retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90**. São Paulo: Editora 34, 2002.

NAZARENO, Cláudio. **Regulação e a promoção de conteúdo audiovisual nacional na era da convergência digital: uma análise comparativa do Reino Unido, França e Brasil**. Tese (doutorado). Universidade de Roehampton: Departamento de Mídia, Línguas e Cultura. Londres, 2012.

PICCOLO, Monica. **A privatização estruturada: o PND do governo Collor (1990-1992)**. Em: Outros Tempos, vol. 10, n.16, 2013.

PIERSON, Paul. **Increasing returns, path dependence and the study of politics**. The American Political Science Review. Vol. 94, nr. 2. Junho, 2000.

PIÑA, Elsa Cecília. **Intolerancia a la crítica y hegemonía comunicacional menoscaban libertad de expresión**. Em: RINCÓN, Omar. ¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2010.

PINTO, Pâmela. **Repensando a mídia regional no Brasil: semelhanças e diferenças entre os subsistemas de mídia do Norte e do Sul**. Em: Anais do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom, 2015.

POOL, Ithiel. **Technologies of freedom**. Cambridge: Harvard University Press, 1983.

POUPART, Jean. **A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas**. Em: POUPART, Jean *et al.* A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

RAMOS, Murilo César. **Às margens da estrada do futuro - comunicações, políticas e tecnologias**. Brasília: Coleção FAC, Editorial Eletrônica. 2000.

_____. **Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público**. Intexto, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 4, p. 1-20, julho/dezembro 1998.

RICHARDSON, Jeremy (ed.). **Pressure Groups**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

_____. **Understanding governance: ten years on**. Em: Organization Studies. SAGE Publications, Los Angeles, 2007.

RODRIGUES, Theófilo. **A Constituição de 1988 e a comunicação: história de um processo inacabado de regulamentação**. Mosaico (Rio de Janeiro), v. 7, 2014.

ROSA, Cayo Candido. **Gustavo Dahl e a Embrafilme: discurso e prática**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: 2016.

RUBIM, Antonio. **Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos**. INTERCOM (São Paulo), v. 31, 2008.

SÁ NETO, Arthur Autran. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje**. In: MELEIRO, Alessandra. (org.). Cinema e Mercado. 1ed. São Paulo: Escrituras, 2010, v. 01, p. 15-35.

SABATIER, Paul A.; e JENKINS-SMITH Hank C.. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Colorado: Ed. Westview Press, Inc, 1993.

SABATIER, Paul A.; e WEIBLE, Christopher M. **The advocacy coalition framework: innovations and clarifications**. Em: SABATIER, Paul A. Theories of the policy process. Davis: University of California Press, 2006.

SANDRONI, Paulo Henrique (org). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best-Seller (Nova Cultural), 1999.

SANTANDER, Pedro. **Nuevas leyes de medios en Sudamérica: construyendo una relación entre democracia y medios no mediada por el mercado**. Em: BIZBERGE, Ana (org). Medios y gobiernos latinoamericanos en el siglo XXI: las tensiones de una compleja relación. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2014.

SANTOS, Suzy. **O Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras**. E-Compós (Brasília), v. dez/06, 2006.

SANTOS, Suzy.; CAPPARELLI, Sérgio. **Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito**. Em: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo, 2005.

SCHEJTER, Amit, e HAN, Sangyong. **Regulating the media: four perspectives**. Em: LEVI-FAUR, David (org). Handbook on the politics of regulation. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 2011.

SHIPAN, Charles R; VOLDEN, Craig. **The mechanisms of policy diffusion**. Em: American Journal of Political Science, Vol. 52, N. 4, Out. 2008.

SIEBERT, Fred; PETERSON, Theodore; e SCHRAMM, Wilbur. **Four theories of the press**. Chicago: University of Illinois Press, 1972.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos**. Em: IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade (EnEPQ), Brasília, 2013.

SILVA, Fabricio Pereira da. **Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível?**. Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas, v. 4, 2010.

SMITH, Martin J. **Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de las políticas**. Zona Abierta, 67/68, 1994.

SOROKA, Sturat; FARNSWORTH, Stephen; LAWLOR, Andrea. **Mass media and policy-making**. Em: ARARAL JR, Eduardo *et al* (eds.). Routledge Handbook of Public Policy. Abingdon: Routledge, 2013.

SOUZA, Celina Maria de. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. In: Sociologias, ano 8, nº 16. Junho /Dezembro 2006.

SOUZA, Márcio Vieira de. **As vozes do silêncio de uma rede de redes: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil (1984-1994)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1995.

SOUZA, Renata de Paula Trindade Rocha de. **Políticas culturais e televisão pública: o processo de conformação da Empresa Brasil de Comunicação (TV Brasil)**. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia: Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. Salvador, 2014.

STONE, Deborah. **Causal stories and the formation of policy agendas**. Em: Political Science Quarterly, Vol. 104, N. 2, Verão 1989.

_____. **Policy paradox: the art of political decision making**. Nova York: W. W. Norton Company, 1997.

THELEN, Kathleen. **Historical institutionalism in comparative politics**. Annual Review of Political Science, Vol. 2. Palo Alto: Annual Reviews, Inc., 1999.

TILLY, Charles; GOODIN, Robert E. **It depends**. Em: TILLY, Charles; GOODIN, Robert E. (eds.) The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2006.

TORRES, Bruno. **O movimento de democratização do rádio no panorama latino-americano**. Em: VII Encontro Nacional de História da Mídia. Fortaleza, 2009.

TRUE, James; JONES, Bryan; e BAUMGARTNER, Frank. **Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking**. Em: SABATIER, Paul A. Theories of the policy process. Davis: University of California Press, 2006.

WIMMER, Miriam. **Pluralismo e diversidade nos meios de comunicação de massa: sobre consensos e contendas**. Revista Brasileira de Políticas de Comunicação, v. 1, 2011

WILSON, James Q. **Political organizations**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

DEMAIS REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADO. **Jorge Furtado começa a rodar seu novo filme, "O Sanduíche"**. São Paulo, julho de 2000.

AIDAR, Tirza; ALMEIDA, Heloisa B; HAMBURGER, Esther I. . **O que dizem os números sobre a audiência de TV: Grande São Paulo, 1970 a 1997**. Em: IV Encontro Nacional de História da Mídia, 2006, São Luis. IV Encontro Nacional de História da Mídia, 2006.

AIRES, Janaíne; SANTOS, Suzy *et al* (orgs). **Coronelismo eletrônico**. 2016 (site).

AIRES; Janaine; SANTOS, Suzy (coords). **Exposição Coronelismo Eletrônico: as concessões de rádio e televisão na história política do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia da Informação e da Comunicação, UFRJ, 2014.

ALENCAR, Kennedy. **Após polêmica, governo esvazia a Ancinav**. Folha de S.Paulo. São Paulo, janeiro de 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **Nota taquigráfica de audiência pública 15 de agosto de 2007, do PL 29, 2007**. Em: Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados. Brasília: 2007.

CULTURA, Ministério da. **Discurso do ministro da Cultura, Gilberto Gil, por ocasião da posse do secretário do Audiovisual, Sílvio Da-Rin**. Brasília, 10 de janeiro de 2008.

CBC. **Congresso Brasileiro de Cinema: em defesa do cinema e audiovisual brasileiro**. Relatório final. Porto Alegre, julho de 2000.

DAHL, Gustavo. **A re-politização do cinema brasileiro**. Discurso. Em: III Congresso Brasileiro de Cinema. Porto Alegre, 2000.

DIEGUES, Cacá. **Um desastre conceitual e técnico**. Artigo. O Globo. Rio de Janeiro: 6 de agosto de 2004.

FOLHA DE S.PAULO. **Leia a íntegra do discurso de posse de Gilberto Gil. Discurso**. São Paulo, 2 de janeiro de 2003.

FOLHA DE S.PAULO. **Mão sinistra**. Editorial. São Paulo, 8 de agosto de 2004.

GIL, Gilberto. **Discurso de lançamento do Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual**. Ministério da Cultura, 13 de outubro de 2003.

IMPRESA, Portal da. **Grupo Abril diz ter prova de que Sky tem poder de veto ao conteúdo nacional (online)**. São Paulo, 20 de junho de 2008.

MACBRIDE, Sean, et al. **Un solo mundo, voces múltiples: comunicación y información en nuestro tiempo**. Relatório. Paris: Unesco, 1980.

GUICHANDUT, Dolores; PEREA, Sofía; CARRIL, Mariano. **Políticas nacionales de comunicación audiovisual**. Relatório. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2014.

INTERVOZES. **Projeto de Governança Global Campanha CRIS - Communication Rights in the Information Society**. Documento online. Brasil, junho de 2005.

JOAQUINA, Carlota. Princesa do Brasil. Direção: Carla Camurati. Produção: Bianca de Felippes e Carla Camurati. 110 min, 1995.

LEITÃO, Miriam. **Adeus, Lenin (editorial)**. O Globo (jornal). Rio de Janeiro, agosto de 2004.

QUATRILHO, O. Direção: Fábio Barreto. Produção: Lucy Barreto. 110 min. 1995.

RODA VIVA. **Orlando de Salles Senna: Política, cultura e sociedade são elementos do debate sobre as mudanças e sobre o futuro do setor audiovisual brasileiro**. TV Cultura. São Paulo, 3 de fevereiro de 2004.

TELA VIVA. **Ancine vai para o MinC e, em 15 dias, vira Ancinav**. Converge Comunicações. Brasília, 13 de outubro de 2003.

_____. **Conselho Superior do Cinema será instalado quarta-feira, dia 11**. Converge Comunicações. Brasília, 10 de fevereiro de 2004.

_____. **Novo projeto para o audiovisual é exposto a Lula**. Converge Comunicações. Brasília, 11 de fevereiro de 2004a.

TELETIME. **ABTA lança campanha contra cotas na TV paga**. Converge Comunicações. Brasília, 3 de dezembro de 2007a.

_____. **Ancine defende espaço de empresas brasileiras no mercado convergente**. Converge Comunicações. Brasília, 7 de dezembro de 2007 b.

_____. **Bornhausen chama cotas de "ideia infeliz" e promete barrar votação**. Converge Comunicações. Brasília, 05 de dezembro de 2007c.

_____. **Radiodifusores levam "projetos convergentes" para outra comissão**. Converge Comunicações. Brasília, 24 de abril de 2007d.

TELESINTESE. **Recondução de Rangel à presidência da Ancine recebe ataques de servidores da agência**. Brasília: março de 2013.

SANDUÍCHE, O. Direção: Jorge Furtado. Produção: Débora Peters. 35 mm, 13 min, cor, 2000.

VIVA. Roda. **Entrevista com Juca Ferreira**. TV Cultura. São Paulo, agosto de 2004.

ANEXOS

ANEXO 1:
ARTIGO EM ESPANHOL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (UAB)
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA,
POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO

Virgínia Caetano Baumhardt

**LOS TIPOS DE GOBERNANZA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA DEL SUR,
EN LAS DÉCADAS DE 2000 Y 2010: EL CASO DE BRASIL.**

Directoras:

Profa. Dra. Soraya Vargas Cortes (UFRGS)

Profa. Dra. Raquel Gallego Calderón (UAB)

Porto Alegre

2018

RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo explicar por qué, en un contexto similar, el proceso de formación de la agenda para la creación de una política regulatoria para la comunicación social, en Brasil, siguió una trayectoria distinta de los demás países de América del Sur. El contexto se caracterizaba por gobiernos de izquierda y de centro–izquierda, elegidos y reelegidos en la década del 2000 y 2010, en la región. Por tanto, la estrategia metodológica utilizada es la del estudio de caso para la creación de una política regulatoria para la televisión por suscripción, en Brasil, sancionada en 2011. El alcance del objeto de investigación se concentra en el periodo de 2003 a 2006, en la primera gestión del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido dos Trabalhadores²⁴⁶ (PT); y en el inicio de 2007, en la segunda gestión del gobierno de Lula da Silva. El estudio de caso tiene como objetivo confrontar las disertaciones fallidas del modelo liberal capturado, al respecto de los subsistemas de comunicación en la región. Por tanto, utilizamos como referencia teórica la del pluralismo reformado y de la gobernanza y como metodología de investigación el *process tracing* y la identificación de mecanismos causales.

PALABRAS CLAVE: regulación, políticas regulatorias, gobernanza, medios de comunicación, América del Sur.

²⁴⁶ Partido de los Trabajadores, en español.

La presente tesis tiene como objetivo explicar porque, en un contexto similar — caracterizado por gobiernos de izquierda y de centro izquierda, elegidos y reelegidos en la década de 2000 a 2010, en América del Sur — el proceso de formación de la agenda para la creación de una política reguladora para la comunicación social, en Brasil, siguió una trayectoria distinta a los demás países de la región²⁴⁷. Por tanto, la estrategia metodológica utilizada es la de estudio de caso de generación de hipótesis (LEVY, 2008), que tiene el papel de refinar o sustituir un posible error de aserción. La presente investigación cuestiona las aserciones propuestas por el modelo liberal capturado, de Manuel Guerrero e Mireya Márquez-Ramírez (2014a), al respecto de los subsistemas de comunicación social, en América Latina²⁴⁸.

Originalmente, Hallin e Mancini (2004) crearon tres modelos para explicar los subsistemas de comunicación social²⁴⁹, en las diversas regiones del mundo, a saber: pluralista polarizado, que presenta una combinación de tradiciones autoritarias de intervención y de tradiciones democráticas de bienestar social, y se encuentra principalmente en los países de la Europa Mediterránea; corporativista democrático, en el cual los medios de comunicación son entendidos como ente público (*res publica*), y se encuentra fundamentalmente en la Europa Continental; y liberal, en el cual los medios de comunicación son predominantemente privados y el papel de los Estados es limitado, teniendo como principal ejemplo el subsistema de comunicación de los Estados Unidos. La tipología se basa en las siguientes dimensiones de análisis: desarrollo de los mercados de comunicación social; grado y naturaleza de las conexiones entre las empresas y los periodistas, con partidos políticos; profesionalización del periodismo; o grado y naturaleza de la intervención estatal, en el subsistema. Dichos modelos no consideraban los casos de América Latina.

²⁴⁷ El tipo de gobierno característico de América del Sur es de mandatos de presidencialismo de coalición, estructurados por el presidente de la República. Para más información, ver capítulo 1, de la presente tesis.

²⁴⁸ El modelo liberal capturado contempla los subsistemas de comunicación en América Latina. Sin embargo, la presente investigación es un estudio de caso que cuestiona lo referido al modelo, sólo en los países de la región de América del Sur. El corte fue definido así porque la región cuenta con naciones con gobernantes elegidos y reelegidos, en las décadas entre el 2000 y el 2010; y cuyos gobiernos crearon políticas reguladoras para los medios digitales de comunicación social de masas — a saber, radio y televisión, abiertos y cerrados. Contando con estos dos criterios los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

²⁴⁹ El paradigma anterior de explicación de los subsistemas de comunicación social era el de SIEBERT, PETERSON Y SCHRAMM (1972), que definía cuatro modelos: liberal, autoritario, de responsabilidad social y soviético totalitario.

Posteriormente, Guerrero y Márquez-Ramírez (2014a) crearon un modelo propio para los subsistemas de comunicación, específicamente en los casos de América Latina, denominado liberal capturado. Se trata de medios de comunicación predominantemente privados, que fueron implementados, en su mayoría, durante regímenes no democráticos. En las últimas cuatro décadas, los países de América Latina tuvieron un conjunto de cambios políticos e institucionales que impactaron en los subsistemas y las políticas de comunicación. En ese contexto, ocurren dos fenómenos paralelos: un alto grado de concentración de los medios privados, intensificado por políticas orientadas al mercado; y una reaparición de la intervención estatal, en la reforma de los medios (GUERRERO Y MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a).

En las décadas de 2000 y 2010, los gobiernos de izquierda y centro izquierda de América del Sur elaboraron políticas reguladoras para los medios de comunicación social. En Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay, el alcance de dichas políticas era la televisión abierta y la televisión por suscripción. En Brasil, a su vez, el gobierno creó una política cuyo objeto era la televisión de pago. Considerando que, en los subsistemas de comunicación de América del Sur, la regulación de la televisión abierta es de interés público (CUILENBURG Y MCQUAIL, 2003), nos preguntamos:

¿Cómo ocurrió la definición del problema en Brasil, de tal modo que solamente se incluye la televisión de pago como objeto de la política pública? ¿Cómo fue formulada dicha política?

Nuestras principales variables son: el papel de la coalición conservadora en el bloqueo de la definición del problema como la televisión abierta; y el papel del núcleo Ejecutivo en la definición del problema con la televisión de pago.

Así pues, el problema de investigación se orienta al caso de Brasil (LEVY, 2008), que, a su vez, no encaja en el modelo liberal capturado (GUERRERO Y MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a). El objetivo de la investigación es establecer nuevas hipótesis para el modelo liberal capturado. Por tanto, utilizaremos como marco teórico la gobernanza (RHODES, 1997); el pluralismo reformado (SMITH, 1994; RICHARDSON, 1993); y el neoinstitucionalismo histórico (THELEN, 1999; TILLY Y GOODIN, 2006). Así como el

modelo de flujos múltiples (KINGDON, 2003) y la teoría de medio alcance utilizada para explicar el proceso de formación de la agenda, en el subsistema. El método utilizado es el *process tracing*, cuyo objetivo es identificar la cadena causal y los mecanismos causales existentes entre las hipótesis y el resultado (BENNETT Y CHECKEL, 2015). Desde el punto de vista epistemológico, utilizamos la perspectiva del realismo causal.

El alcance del objeto de investigación se inicia con el primer mandato del presidente Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, en 2003, y termina con la tramitación de la política regulatoria para la televisión por suscripción, en el Congreso Nacional, en 2007.

1. Los subsistemas de comunicación en América del Sur

Los subsistemas de comunicación social poseen características propias en las distintas regiones, en base al contexto histórico, a los atributos socio-políticos y a la naturaleza de la relación entre los actores. En lo que se refiere específicamente a América del Sur, los medios de comunicación fueron mayoritariamente implementados en los años 1950, cuando los países, en su mayoría, estaban bajo regímenes políticos de carácter militar. Inicialmente, la mayor parte de estos mandatarios implementaron canales de televisión públicos, sobre el control gubernamental. Rápidamente, sin embargo, las empresas privadas de comunicación empezaron a instalar canales privados (CIFUENTES, 2001). A lo largo de los años 1960, las empresas de comunicación privadas se expandieron y las públicas, a su vez, asumieron, en su mayoría, un lugar secundario²⁵⁰ — con reglas arbitrarias y sin debate acerca del modelo de servicio público (SOUZA, 2014).

²⁵⁰ Las excepciones son en la televisión en Chile, cuya estructura de TV fue inaugurada en 1970, como un monopolio estatal confiado a la universidad; y Colombia, donde la TV, hasta los años 1990, era operada exclusivamente por el Estado, aunque estuviese permitido el alquiler de franjas horarias a programadoras privadas (SOUZA, 2014).

Aún en los años 1960, agencias y organizaciones internacionales²⁵¹, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de los Estados Americanos, crearon programas de financiación para la expansión de los medios públicos para la promoción de la salud, educación, desarrollo rural y planificación familiar. Como consecuencia, algunos gobiernos de América del Sur implementaron programas públicos de televisión. Lo que ocurre es que esas políticas para la televisión pública sólo duraron mientras hubo financiación internacional o apoyo doméstico en cada país (FOX Y WAISBORD, 2002).

Siendo así, Arroyo, Becerra y Castillejo (2012) identifican algunas estructuras comunes a los sistemas de comunicación en América del Sur: predominancia del modelo comercial de radio y televisión; ausencia de medios de comunicación públicos y no gubernamentales, con audiencia significativa; alto nivel de concentración de la propiedad, liderado, generalmente, por pocos grupos; y centralización en la producción de contenido²⁵² en los principales centros urbanos. Para los autores, la concentración de la propiedad de los medios privados contrasta con la ausencia de una cultura institucional de medios públicos que favorezcan la diversidad de contenidos.

Como resultado, el mercado de la comunicación se configuró en un modelo jerárquicamente definido por una élite de empresas vinculadas al gobierno, contraria a cambios regulatorios y productora de contenido fuertemente vinculado al imaginario nacional (ARROYO, BECERRA Y CASTILLEJO, 2012). Siendo dichos grupos: Grupo Globo, en Brasil; Clarín, en Argentina; Caracol y El Tiempo, en Colombia; Mercurio, en Chile; y Cisneros, en Venezuela. Algunos países tienen un mercado altamente concentrado, como Brasil; y otros un dúo-polio, como Colombia. Hay, además, canales públicos, cuya audiencia, sin embargo, es relativamente inferior y su cobertura es limitada.

Desde finales de los años 1970, los países de América del Sur pasaron por un periodo de cambios macro-políticos, caracterizado por el fin progresivo de los regímenes autoritarios y del establecimiento de gobiernos elegidos de forma directa.

²⁵¹ El gobierno del presidente John F. Kennedy también lanzó el programa Alianza para el Progreso — *Alliance for Progress*, en inglés —, con el objetivo de acelerar el desarrollo económico y social en América Latina.

²⁵² El principal producto audiovisual es la telenovela.

Esos cambios provocaron la entrada de nuevos grupos políticos en el sistema partidario y la competencia con los grupos existentes. En el ámbito de la comunicación social, los nuevos actores políticos necesitaban reconocer los intereses de las empresas y crear alianzas, formales e informales, con las compañías ya consolidadas en el subsistema. El periodo de pos-transición democrática se caracterizó, así, por una renovación del pacto entre los actores — según el cual, los políticos elegidos necesitaban de los medios de comunicación para difundir sus mensajes y competir por el poder, mientras que las compañías tradicionales, a su vez, dependían de los políticos para mantener sus privilegios (GUERRERO Y MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a). Ese periodo también marca la articulación y la formalización de grupos de la sociedad civil, defensores de la perspectiva pluralista de la comunicación social (LLORENS, 2013); y de sectores de la clase media mejor informadas (GUERRERO Y MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014).

El estadio posterior a la transición democrática consolida, principalmente, un grupo específico en el subsistema, que definiremos, en la presente investigación, como coalición conservadora (BOLAÑO, 2007)²⁵³ Este grupo detenta más poder en el subsistema de comunicación, a causa de sus recursos (RHODES, 1997) y de la organización con el gobierno (SMITH, 1994). La relación entre coalición y gobierno, a su vez, es institucionalizada (RICHARDSON, 1993), a pesar de dinámica (THELEN, 1999).

Guerrero y Márquez-Ramírez (2014a) apuntan dos recursos de este grupo, compuesto mayoritariamente por empresas privadas de televisión e integrantes del gobierno: un uso discrecional de los recursos públicos, en publicidad; y la existencia de políticos elegidos como propietarios de empresas de comunicación. Añadiendo, además, otro recurso propio de la coalición conservadora: la propiedad de los medios de comunicación, lo que, a su vez, permite la inclusión en la agenda (*agenda setting*), o sea, la priorización o mayor representación de una cuestión pública; y el marco *issue framing*), a saber, la exposición de alguna información para la audiencia con la intención de formar su opinión al respecto del tema (SOROKA, FARNSWORTH, LAWLOR, YOUNG, 2013). Finalmente, el sistema de creencias SABATIER Y JENKINS-

²⁵³ El autor utiliza la clasificación para el caso brasileño, en el cual identifica, además, las coaliciones progresista, compuesta por actores que defienden la actualización de las leyes para los medios de comunicación de masas, siendo éstos mayoritariamente de la sociedad civil; y liberal, formada, entre otros actores, por empresas privadas de telefonía.

SMITH, 1993) prominente, en la colación conservadora, se basa en el paradigma del liberalismo y, en especial, en la teoría libertaria de los medios (SIEBERT, PETERSON Y SCHRAMM, 1972). Guerrero y Márquez-Ramírez (2014a) afirman que la coalición conservadora utiliza sus recursos para bloquear cualquier tentativa de actualizar la legislación para los medios de comunicación. El bloqueo en la definición del problema tiene como objetivo principal preservar las prerrogativas de las cuales la coalición disfruta (KINGDON, 2003; RICHARDSON, 1993).

En la década de 1980 a 1990, una amplia introducción de nuevos medios digitales provocó cambios en las industrias de comunicación. Fox y Waisbord (2002) sintetizan dichos cambios de la siguiente manera: el crecimiento exponencial del acceso a radio y televisión abiertas en América Latina y el Caribe; el crecimiento de nuevas formas de distribución de contenido de televisión por suscripción — principalmente televisión por cable y vía satélite —; el declive en el consumo de periódicos impresos; el declive del número de salas de cine²⁵⁴ y de la audiencia de esos medios; y la consolidación de nuevos medios de exhibición de contenido audiovisual.

El periodo también se caracterizó por el progresivo desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación²⁵⁵, principalmente con la intensificación de procesos de digitalización de los medios. Paralelamente a esto, desde el final de la década de 1980, los gobiernos elegidos en América del Sur, adoptaron políticas económicas de corte neoliberal, bajo la influencia del Consenso de Washington. Esas políticas provocaron la entrada de empresas extranjeras de telecomunicaciones, como: Telefónica de España, Telecom de Francia, y Bell South de los Estados Unidos.

En 1992, el senador Al Gore, del Partido Demócrata²⁵⁶, colocó en el debate público la expresión "*information superhighway*"²⁵⁷, una analogía con las redes de autopistas inter-estadales en el país, específicamente para referirse a las redes de

²⁵⁴ *Movie theaters*, en inglés.

²⁵⁵ *Information and Communications Technologies (ICTs)*, en inglés.

²⁵⁶ Democratic Party, nombre original en inglés.

²⁵⁷ Super autopista de información, en español.

cables para las telecomunicaciones. En 1993, Bill Clinton, del mismo partido, fue elegido presidente de los EEUUS, y Al Gore fue el Vicepresidente de su mandato. Aufderheide (1999) afirma que Gore asumió la función de emprendedor de políticas públicas en la promoción de cambios (CAPPELA Y LEITE, 2013). El proceso dio como resultado la creación de el Telecommunications Act, de 1996, que establece las reglas para la telefonía, la televisión abierta y por suscripción. Esta ley define el primer paradigma de las políticas regulatorias convergentes. Como ocurrió con la difusión de esta política²⁵⁸, en América del Sur? Los cambios tecnológicos crearon condiciones para la definición de la desactualización de las políticas regulatorias para la comunicación social como un problema público. La elección de nuevos liderazgos de izquierdas, a su vez, supuso una oportunidad para abrir un periodo de unión crítica (COLLIER Y COLLIER, 2002) para los defensores de actualizaciones regulatorias.

De este modo, sintetizaremos ahora, brevemente, las características de la gobernanza de los medios en América del Sur; del proceso de formación de la agenda; y de las políticas regulatorias resultantes de ese proceso. Los países integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), a saber, Venezuela, Bolivia y Ecuador, establecieron nuevas Constituciones Federales y tenían regímenes caracterizados por la gestión monocrática de los medios. Silva (2010) define las gestiones del Partido Socialista Unido de Venezuela²⁵⁹; de la Alianza País, de Ecuador; y del Movimiento al Socialismo, de Bolivia, como izquierdas redundadas, por presentar menor grado de institucionalización; menor integración al sistema, con perfil de ruptura; menor integración a la democracia representativa; y menor moderación de la crítica al neoliberalismo. Partido Socialista y Alianza País, de Venezuela y Ecuador, respectivamente, siguen un modelo organizativo de tipo personalista, en las figuras de Hugo Chávez y Rafael Correa. Mientras que el movimiento al Socialismo tiene un perfil organizativo movimentista y étnico-congresual, en la figura de Evo Morales (SILVA, 2010). En Venezuela y Bolivia, el proceso de definición del problema se configuró como

²⁵⁸ La difusión de política es un proceso por el cual un gobierno adopta una nueva política, en base a la innovación hecha por otro gobierno, por medio de mecanismos específicos (SHIPAN Y VOLDEN, 2008).

²⁵⁹ Originalmente, Movimiento V República (MVR).

un equilibrio puntuado; mientras tanto, en Ecuador, por una innovación incremental, con participación social en la especificación de alternativas.

Finalmente, las políticas regulatorias creadas establecen una regulación de los medios de comunicación bajo el enfoque pluralista, con la definición de reglas que impidan la concentración económica y la formación de monopolios y oligopolios. La Ley General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y Comunicación de Bolivia, de 2011; y la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión de Venezuela, de 2005²⁶⁰, tiene como objeto regular la televisión abierta, la televisión por suscripción, la radio y Internet. En la ley venezolana, hay previsión de cotas de contenido audiovisual. En Ecuador, el alcance de la Ley Orgánica de Comunicación de 2014 es aún más amplio: televisión abierta y por suscripción, radio, prensa escrita e Internet. La ley ecuatoriana también prevé cotas de contenido.

En relación a Argentina, Brasil y Uruguay, a su vez, la primera semejanza, entre estos casos, es el hecho de que el transcurso de la definición de las políticas regulatorias ocurrió en dos gestiones consecutivas de gobernantes del mismo partido. En Brasil y en Uruguay, el proceso fue de innovación incremental, durante las gestiones de Luiz Inácio Lula da Silva y de Dilma Rousseff, del Partido dos Trabalhadores; y de Tabaré Vázquez y José Mujica, del Frente Amplio, respectivamente. En Argentina, sin embargo, la definición del problema se configuró por la puntuación, en la gestión de Cristina Kirchner, del Partido Justicialista. En Uruguay y Argentina, Mujica y Kirchner utilizaron sus recursos para definir la desactualización de la política regulatoria como un problema público, lo que definimos como una gestión monocrática de las políticas de comunicación. En Brasil, a su vez, la gestión de Lula se caracterizó por un gobierno ministerial²⁶¹, en el cual el ministro de Cultura Gilberto Gil y el diputado federal Jorge Bittar, del PT, asumieron la especificación de alternativas y la definición del problema para la política regulatoria.

²⁶⁰ La política regulatoria de Venezuela incluía, originalmente, sólo radio y televisión abierta y cerrada. En 2011, Internet fue incluido en el alcance del marco regulatorio.

²⁶¹ El enfoque de la presente investigación son las políticas regulatorias para los medios privados. En relación a los medios públicos, fue creada en 2007, la compañía de comunicación pública Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Así como en los países del Alba, las políticas resultantes en Argentina, Brasil y Uruguay tenían un enfoque pluralista, con énfasis en la distribución de contenido audiovisual. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina, de 2009; y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Uruguay, de 2014, tienen como objeto regular la televisión abierta, la televisión por suscripción y la radio; la Lei da Comunicação de Acesso Condicionado, de Brasil, de 2011, la televisión por suscripción.

2. El subsistema de comunicación en Brasil

El subsistema de comunicación social en Brasil está compuesto por dos coaliciones históricamente constituidas, a saber: la conservadora, institucionalizada en la década de 1960; y la democratizadora, que se constituyó como actor colectivo en la década de 1980. La coalición conservadora está compuesta principalmente por empresas privadas brasileñas de comunicación, propietarias de redes de televisión abierta, televisión por suscripción, radios, medios de comunicación impresos y digitales. De entre estas empresas, el Grupo Globo sostiene la mayor concentración de mercado²⁶², en el ámbito de la televisión abierta y la televisión por suscripción. La cuestión común, que une a esos actores, es la protección de la hegemonía de la coalición dentro del subsistema. Los actores se unen, en momentos críticos, para salvaguardar sus prerrogativas jurídico-regulatorias. Sin embargo, las empresas privadas tienen conflictos constantes, en el ámbito del mercado (Entrevistado 5)²⁶³. Integran, además, la coalición, oligarquías políticas propietarias de medios de comunicación privados y entidades de clase — siendo las principales, la Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), en la televisión abierta; y la Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), en la televisión por suscripción. Los recursos de la coalición conservadora, a su vez, consisten mayoritariamente en la propia composición de ese actor colectivo, siendo el cual: diputados y senadores,

²⁶² Concentración de mercado es comprendida, en la presente investigación, como el escenario en el cual un pequeño grupo de empresas sostiene una parte considerable del capital, inversiones, venta, fuerza de trabajo o cualquier elemento que sirva de medida al desempeño de un sector industrial (SANDRONI, 1999).

²⁶³ La lista completa de los entrevistados se encuentra en el capítulo 3 de la presente tesis.

integrantes de oligarquías propietarias de subvenciones de televisión abierta, interesados en mantener el *status quo* regulatorio (Entrevistados 7, 5; AIRES Y SANTOS, 2016; PINTO, 2015; MAUERSEBERGER, 2016).

La cuestión central para la coalición democratizadora, a su vez, es la comprensión de que la coalición conservadora posee mecanismos de captura²⁶⁴ de las políticas regulatorias. En el periodo de tramitación de la ley, los actores que ocupaban la centralidad²⁶⁵ en la coalición, era un movimiento social plural: ONGs y movimientos sociales vinculados a la temática de los derechos humanos y la comunicación. El resultado (*output*) esperado, por estos actores, era un marco regulatorio para la televisión por suscripción fundamentado en el interés público. Los recursos del grupo, a su vez, consistían en interlocución y alianza con parlamentarios de izquierda y de centro-izquierda; y la utilización de medios de comunicación propios — impresos, webs y blogs²⁶⁶ — como herramientas para presentar sus ideas acerca de la democratización de los medios. La coalición democratizadora posee una perspectiva pluralista²⁶⁷ (MCQUAIL, 1992) de la regulación de la comunicación social, o sea, aquella por la cual el conjunto de normativas debe estimular los medios de comunicación independientes entre sí, con contenido diverso, puntos de vista concurrentes y que respondan a la demanda de la audiencia (MCQUAIL, 2000).

En el subsistema de la comunicación social en Brasil, existe todavía otro actor colectivo con una perspectiva pluralista al respecto de la regulación de la comunicación social, siendo el cual: la coalición del audiovisual. Esta coalición está

²⁶⁴ Captura se define, en la presente investigación, como el desarrollo de un conjunto de mecanismos de control de las decisiones regulatorias, creado por un actor colectivo (MITNICK, 2011).

²⁶⁵ La coalición democratizadora se caracteriza por la hegemonía de determinados grupos en la toma de decisiones en momentos distintos. En la década de 1980 a 1990, el sindicato Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), por sus siglas en portugués) ocupaba el centro de la coalición. Para más detalles al respecto de este actor colectivo, ver capítulo 5 de la presente tesis.

²⁶⁶ Algunos de los cuales son: Revista Fórum, revista Caros Amigos, blog de Intervozes en la Carta Capital, revista Carta Maior y web del Observatorio da Imprensa, Observatorio do Direito à Comunicação, además de redes sociales como Facebook. También el Centro de Estudos da Mídia Alternativa do Barão de Itararé, vinculado al Partido Comunista de Brasil (PCdoB), de izquierdas. Los integrantes de la coalición también intentan difundir sus ideas por medio de entrevistas y artículos en prensa.

²⁶⁷ Pluralismo es un concepto originado en el siglo XVIII y que denominaba oposición a cualquier forma de control del Estado, tal como el absolutismo, entendido como la concentración de poder. Las instituciones europeas comienzan a utilizar el concepto en la política audiovisual, a finales de la década de 1980. La Comisión Europea lanzó en 1992 el libro verde del Pluralismo y la concentración de los medios de comunicación en el mercado interior, dando así, inicio al debate institucional sobre el tema (LLORENS, 2013).

compuesta mayoritariamente por entidades de clase y sindicatos del audiovisual situados en Rio de Janeiro, en São Paulo y en Porto Alegre; productores y directores oriundos del movimiento cinematográfico Cinema Novo²⁶⁸; y gestores de la Agencia Nacional del Cine (Ancine). La coalición se institucionalizó como actor colectivo en la década de 1950. Y la cuestión central, que una a los actores, es la demanda de políticas de Estado que fomenten la distribución de contenido independiente brasileño.

Ahora, así como la coalición democratizadora, este actor colectivo posee, también, una perspectiva pluralista de la regulación de la comunicación. Lo que ocurre es que la coalición del audiovisual tiene como objetivo una política regulatoria de tipo cultural, o sea, cuyo resultado esperado es la pluralidad en la propiedad de las empresas privadas de comunicación (FREEDMAN, 2005).

En cuanto a los recursos de la coalición del audiovisual, son los que siguen: la alianza, en lo Legislativo, con el relator del proyecto en la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI), el diputado Jorge Bittar (Entrevistados 22 e 23); y, en lo Ejecutivo, con la gestión del Ministro Gilberto Gil, en el Ministerio de Cultura, de 2003 a 2008 (Entrevistado 23). Sumado a esto, la Ancine apoyó la coalición en la creación de la política de cotas y produjo textos técnicos y *releases*, en defensa de la referida política, a lo largo de su tramitación. La coalición posee también, interlocución con parlamentarios de partidos de izquierdas; *lobby* profesionalizado a través de la Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV); y acceso a medios de comunicación de cobertura nacional, por medio de artículos y columnas²⁶⁹. Los integrantes de la coalición también se valían de la publicación de cartas abiertas y textos de su autoría.

Finalmente, tenían, también, interés en la tramitación del proyecto de ley empresas de telefonía extranjeras. Las referidas compañías exploraban el área de

²⁶⁸ Se trata de los cineastas: Gustavo Dahl, Luiz Carlos Barreto, Carlos (Cacá) Diegues, Arnaldo Jabor, Orlando Senna e Nelson Pereira dos Santos (Entrevistados 10 y 11). Estos actores poseen capital simbólico y acceso a la toma de decisiones.

²⁶⁹ Se trataba especialmente de cineastas y productores oriundos del movimiento cinematográfico Cinema Novo – algunos de los cuales estuvieron en la dirección de la Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), autarquía del gobierno Federal, creada en 1969 y extinta en 1990; la que integraban durante la gestión de Gilberto Gil al frente del Ministerio de Cultura de 2003 a 2008. Son los cineastas: Gustavo Dahl, Luiz Carlos Barreto, Carlos (Cacá) Diegues, Arnaldo Jabor, Orlando Senna e Nelson Pereira dos Santos.

telefonía fija en el país desde la privatización de la empresa estatal Telecomunicações Brasileiras (Telebras), en la década de 1990. El interés de las empresas era utilizar la infraestructura de cable, que había sido instalada por ellas, para ofrecer un servicio más a los consumidores, el cual era: la televisión por suscripción. Así pues, por medio de la oferta de múltiples servicios, con la misma infraestructura, las compañías reducirían el coste de los insumos y, con esto, aumentarían el beneficio (Entrevistados 28, 21 e 20). A medio plazo, las empresas de telefonía también tenían interés en crear una política regulatoria para la explotación privada de Internet (Entrevistado 20).

En relación con los recursos, el más sustancial para las empresas de telefonía era el financiero (Entrevistados 28 e 23). La receta individual de cada uno de estos actores permitía que les contratasen empresas de consultoría legislativa altamente especializadas para el acompañamiento del proyecto (Entrevistado 28). Además de eso, el impacto económico del sector servía de argumentación para la negociación con los parlamentarios, durante la tramitación del proyecto de ley (Entrevistado 23).

3. El proceso de formación de la agenda en Brasil

En el año 2000, productores y directores del audiovisual²⁷⁰ se articularon para la realización del III Congreso Brasileño de Cine (CBC) en Porto Alegre. Del encuentro resultó un conjunto de propuestas para el sector, entre las cuales estaban: la creación de políticas de fomento a la producción de contenidos; la definición de cotas de contenidos, en la televisión abierta, para la producción audiovisual brasileña independiente. En el ámbito macro-político, el presidente de la República era Fernando Henrique Cardoso, del Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), de centro-derecha. Posteriormente al III CBC, todavía en 2001, el ministro de la Casa Civil, Pedro

²⁷⁰ Audiovisual es toda obra producida con imagen y sonido, de forma sincrónica. Puede ser exhibida en diversos medios, como televisión, medios de almacenamiento (vídeo, DVD), Internet. Son obras de contenido audiovisual las películas, series, telenovelas, entre otros. La cadena productiva del audiovisual está compuesta por la creación de contenidos, realizada por las empresas productoras; comercialización de los mismos, por las distribuidoras; transmisión de contenidos, hecha por las exhibidoras; y audiencia (DANTAS, 2011).

Parente, invitó a algunos integrantes de la coalición para componer el Grupo Ejecutivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC), cuyo objetivo era establecer políticas para lo audiovisual. Se trataba de cineastas y productores oriundos del movimiento Cinema Novo, entre los cuales estaban: Carlos (Cacá) Diegues, Luiz Carlos Barreto y Gustavo Dahl — presidente del III CBC. En septiembre de 2001, fue creada la Agência Nacional de Cinema (Ancine), responsable de fomentar y regular la cadena productiva del audiovisual, con excepción de la televisión abierta²⁷¹; y el Conselho Superior de Cinema (CSC), responsable de formular las políticas públicas del sector.

La coalición del audiovisual está también constituida por actores ligados a partidos de centro-izquierda, entre los cuales el Partido dos Trabalhadores (PT). Después del III CBC, esos actores igualmente se articularon para formalizar demandas para el sector, creadas en el III CBC. Uno de ellos fue el cineasta Orlando Senna, también de la generación del Cinema Novo, titular de la Subsecretaría del Audiovisual del Gobierno del Estado de Rio de Janeiro, cuya gobernadora era Benedita da Silva, del PT. A lo largo de 2002, Senna creó, junto con el cineasta Nelson Pereira dos Santos, aportaciones sobre las demandas del campo audiovisual. El documento fue presentado al candidato Lula da Silva en septiembre de 2002, en Rio de Janeiro. Lula fue elegido presidente de la República en octubre del mismo año y en diciembre, integrantes de la coalición y del equipo de transición del gobierno realizaron el Seminario Nacional del Audiovisual, en Rio de Janeiro. Senna coordinó este encuentro. El texto final del seminario²⁷² presentaba la coyuntura del sector en el país y propuestas para el mismo.

Lula invitó al músico Gilberto Gil, del movimiento de vanguardia musical Tropicália, para asumir el Ministerio de Cultura (MinC). Orlando Senna, a su vez, fue nombrado titular de la Secretaría del Audiovisual, subordinada al MinC. El ministro de las Comunicaciones fue Miro Teixeira, del Partido Democrático Trabalhista (PDT), en el cargo desde enero de 2003 a enero de 2004. Posteriormente, asumieron el cargo de Ministro de las Comunicaciones Eunício de Oliveira, del Partido do Movimento

²⁷¹ La definición del alcance de la agencia reguladora, con el fin de incluir la televisión abierta, sufrió un bloqueo negativo durante las negociaciones. El episodio fue conocido, entre los integrantes de la coalición, como “noite do delete” (noche de la eliminación) (CARVALHO, 2007; SÁ NETO, 2012).

²⁷² Disponible en <<http://www.cinebrasiltv.com.br/pdf/relatorio.pdf>>. Último acceso el 16 de septiembre de 2017.

Democrático Brasileiro (PMDB), de enero de 2004 a julio de 2005; y Hélio Costa, del PMDB, de julio de 2005 a marzo de 2010. Desde la re-democratización, los ministros de las Comunicaciones son aliados de la coalición conservadora (AIRES Y SANTOS, 2016).

Gil ya tenía recursos anteriores al cargo de ministro, siendo el principal de ellos el capital simbólico el debido a su trayectoria personal como músico. Como integrante del núcleo ejecutivo (RHODES, 2007), Gil poseía recursos adicionales — entre los cuales, autoridad legal formal para tomar decisiones, liderazgo y acceso a los medios de comunicación SABATIER Y WEIBLE, 2006), además de proximidad con el presidente de la República (Entrevistados 26 y 23). Gil asumió, así, el papel de emprendedor de políticas públicas, especialmente en la difusión y defensa de ideas.

La política cultural propuesta por Gil comprendía el papel del Estado en la promoción activa del desarrollo económico y en la salvaguarda de los bienes culturales de la concurrencia extranjera. Se trataba, respectivamente, del enfoque de regulación para la competencia (JORDANA Y LEVI-FAUR, 2004) y de la perspectiva pluralista de la regulación. En relación a las políticas sectoriales, específicas de cada industria, el objetivo era alcanzar la máxima amplitud del alcance de las políticas (RUBIM, 2008).

Así, el ministro lanzó, en octubre de 2003, el Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual. Una de las etapas de la implementación era la ampliación del alcance de la Ancine, transformándola en Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)²⁷³. Inicialmente, la presidencia de la República crearía la Ancinav por medio de una medida provisional²⁷⁴, en octubre de 2003, dos semanas después del lanzamiento de la política pública (TELA VIVA, 2003). La propuesta, sin embargo, encontró resistencia de parte de los grupos afectados por la política. A inicios de 2004, el MinC decidió debatir el proyecto en el Conselho Superior do Cinema, responsable de formular las políticas del sector (RODA VIVA, 2004; TELA VIVA, 2004a).

²⁷³ La ampliación del alcance de la Ancine implica la inclusión de la televisión abierta y de pago en el ámbito de actuación de la agencia reguladora.

²⁷⁴ La medida provisional es un instrumento que permite que el presidente de la República cree un proyecto de ley de aplicación inmediata, en caso de relevancia o urgencia del tema. La medida provisional necesita ser aprobada en el Congreso Nacional para convertirse en ley.

En agosto de 2004, el texto del proyecto de la Ancinav, aún en fase de negociación, fue publicado en un medio de comunicación especializado de Brasilia (Entrevistado 22). En base a aquella publicación, diversos medios de tirada nacional publicaron noticias, columnas de opinión y editoriales acusando al anteproyecto de la Ancinav de ser autoritario y cercenar la libertad de expresión.

“En un clásico del cine, dirigido por el cineasta norteamericano Stanley Kubrick, el actor Peter Sellers interpreta al memorable doctor Strangelove, en una corrosiva sátira al militarismo anticomunista norteamericano de los tiempos de la Guerra Fría. El vive las vueltas de su brazo mecánico, que insiste en erguirse inadvertidamente en un saludo fascista, acentuando las tendencias ideológicas del personaje. (...) En esta semana, dos hechos restablecieron los vínculos entre el gobierno del PT (petista) y algunos conocidos espejismos estalinistas: el texto de una ley para crear la Agencia Nacional del Cine y del Audiovisual (Ancinav) y la propuesta presentada por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ante el Congreso, con la intención de instituir el Consejo Federal del Periodismo (CFJ). En los dos proyectos, se puede apreciar la mano siniestra del estalinismo y el dirigismo intentando regular, controlar y domesticar la libre expresión del pensamiento” (FOLHA DE S.PAULO, 2004).

“ (...) la ley es autoritaria, burocratizante, concentracionista y estatizante, eliminando de una vez, el horizonte del cine brasileño, la posibilidad de su auto-subsistencia, pues él nunca más dejará de depender del Estado, vivirá eternamente de la buena voluntad e iluminación de los sabiondos ministeriales encargados de decidir qué películas deben ser hechas en el país” (DIEGUES, 2004)

La publicación intensiva de textos en los medios de comunicación era un recurso utilizado por los actores contrarios al proyecto de ley — mayoritariamente conglomerados de comunicación, que tenían entre sus empresas, redes de televisión abierta privadas (Entrevistados 22 y 23). Esas empresas de comunicación crearon un grupo de interés²⁷⁵, junto con distribuidoras extranjeras de películas e integrantes de la coalición del audiovisual oriundos de la generación Cinema Novo. El objetivo era

²⁷⁵ En la arena redistributiva, la unidad política primaria está compuesta por la asociación de actores, generalmente integrantes de la élite política y económica, en grupos de interés (LOWI, 1964). La actividad de estos grupos consiste en el bloqueo negativo de la definición de problemas, con el objetivo de preservar las prerrogativas de las cuales éstos disfrutaban (KINGDON, 2003; RICHARDSON, 1993).

interrumpir el transcurso de la especificación de alternativas (Entrevistados 22 y 23). Finalmente, en noviembre de 2004, estos actores también crearon el Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC), cuya finalidad era defender la libertad de expresión.

Los integrantes del grupo de presión asumieron la función de oponentes (DENTE, 2014; CAPELLA, 2012) y utilizaron sus recursos de forma conjunta (RHODES, 1997), en el bloqueo negativo. Las empresas de comunicación utilizaron el acceso a los medios; y los integrantes de la coalición del audiovisual, el capital simbólico individual, para aplicar estrategias de ataque (COBB Y ROSS, 1997, apud CAPELLA, 2012) en la definición del problema. El ataque se dirigía hacia las premisas de construcción del problema — principalmente de la intervención del Estado, en el modelo pluralista —; y además, utilizaba metáforas de películas para clasificar las ideas a cerca del problema.

De febrero a julio de 2004, el secretario Ejecutivo del MinC, Juca Ferreira, había coordinado la mayoría de los encuentros en el CSC. A lo largo del año, el proceso de discusión del anteproyecto, en el CSC, pasó a ser coordinado por Manoel Rangel, asesor especial del ministro de Cultura. En enero de 2005, la Presidencia de la República suspendió, de manera definitiva, el debate acerca del anteproyecto de la Ancinav, argumentando que era necesario crear, antes de la agencia, un marco regulatorio para el audiovisual (LIMA, 2012). Se trata de una estrategia de disipación del conflicto (COBB Y ROSS, 1997, apud CAPELLA, 2012), oriunda de la oposición creada por el grupo de interés. Los gestores de la Ancine, sin embargo, continuaron el proceso de especificación de alternativas — coordinados por Manoel Rangel y con el apoyo técnico del funcionario Alexander Galvão. Ambos realizaron una labor de incidencia en la política audiovisual (DENTE, 2014), creando estrategias de aceptación interna de la propuesta en la coalición; y de perfeccionamiento de la política, con el objetivo de conseguir la factibilidad técnica (KINGDON, 2003).

En medio de este proceso, ¿cómo se desarrollo el flujo de definición de la televisión por suscripción como problema? Entre 1997 y el año 2006, el número de contratos de telefonía fija creció un 128%, en Brasil. El número de contratos de telefonía móvil, a su vez, tuvo un incremento del 2.000%; y el de la banda ancha fija, de 5.600%. En este contexto, la telefonía fija dejaba de ser rentable aisladamente. Las

empresas de telefonía extranjeras pasaron, entonces, gradualmente, a querer ofertar servicios de forma conjunta al consumidor, y así, ampliar la facturación individual. La Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a su vez, también tenía interés en actualizar la legislación para el sector (Entrevistado 21).

A finales de 2006, las empresas de telefonía extranjeras comenzaron a presionar a parlamentarios vinculados al área de las telecomunicaciones para la creación de una política regulatoria para la televisión por suscripción. Estas compañías utilizaban mayoritariamente recursos financieros y asumieron una función de promotoras del problema (DENTE, 2014), al defender la necesidad de intervención o modificación en el tratamiento de una cuestión social. El foco de su actuación se centraba en el empeño por colocar el problema en la agenda.

En octubre de 2006, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, del PT, fue reelegido, provocando así un cambio macro-político (*politics*). En febrero de 2007, el diputado Paulo Bornhausen, del Partido da Frente Liberal (PFL), liberal conservador, de Santa Catarina, presentó el proyecto de ley 29/2007, en la Cámara de los Diputados. El texto proponía la regulación de la competencia (JORDANA Y LEVI-FAUR, 2004) de manera que se asegurase la libertad de expresión en la televisión por suscripción.

La Mesa Directora de la Cámara de los Diputados definió que el proyecto sería, inicialmente, debatido en la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI) y el relator sería el diputado Jorge Bittar, del PT, de Rio de Janeiro. En paralelo a esto, Bittar creó un grupo informal de asesoramiento para estudiar las cotas de contenido, en Rio de Janeiro. En lo que se refiere al grupo, había integrantes de la Ancine, productores de audiovisual y ex integrantes de la Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) (Entrevistado 6).

Bittar es un parlamentario con una amplia trayectoria en el área de las telecomunicaciones. Es graduado en Ingeniería Electrónica, fue empleado de Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) durante poco más de 20 años e integró la dirección de dos entidades de clase en la década de 1980 a 1990 — Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro e Federação Nacional dos Engenheiros. Tiene,

también, vínculo con integrantes de la Fittel. Como miembro del núcleo Ejecutivo (RHODES, 2007), el parlamentario asumió la función de emprender políticas públicas para la promoción de cambios. Para ello, el diputado federal utilizó los siguientes recursos: amplio conocimiento del campo de la comunicación social y del proyecto de ley, capacidad de negociación (Entrevistado 29) y capital político.

El proceso de especificación de alternativas, por tanto, seguía su curso en la Ancine, liderado por el entonces presidente de la agencia, Manoel Rangel. Bittar, así, como actor históricamente cercano a las empresas de telefonía, reconoció los intereses de las compañías en crear una política regulatoria y, simultáneamente, el proceso de especificación de soluciones para una política de cotas, desarrollado por la Ancine. Rangel, a su vez, articuló un equipo de técnicos para re-interpretar y clasificar la política de cotas, de acuerdo con el problema y los intereses de los demás actores.

El proceso de negociación de la política regulatoria se extendió hasta septiembre de 2011, cuando fue sancionado por la presidenta de la República, Dilma Rousseff, del Partido dos Trabalhadores, en la forma de Ley Federal 12.485. La política regulatoria permite que las empresas de telefonía intervengan en la distribución de contenidos; y crea reglas que obligan a la distribución de contenidos brasileños independientes en la televisión por suscripción.

Consideraciones finales

La presente tesis fue desarrollada en base al cuestionamiento acerca de la singularidad del proceso de formación de la agenda para la comunicación social en Brasil, dentro del contexto de América del Sur. Siendo así, el caso brasileño confronta disertaciones teóricas del modelo liberal capturado (GUERRERO Y MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014a) y se caracteriza, igualmente, por presentar un resultado (*output*) distinto en las políticas regulatorias. En la presente sección, desarrollaremos las respuestas al problema teórico, así como también, expondremos una tipología para los

tipos de gobernanza de los medios en América del Sur, en los gobiernos de izquierdas.

De esta forma, nos habíamos preguntado: ¿cómo ocurrió la definición del problema en Brasil, de modo que solamente se incluye la televisión por suscripción como objeto de la política pública? ¿cómo fue formulada dicha política? El tipo de gobernanza de los medios de comunicación en Brasil durante las dos gestiones del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, por tanto, fue ministerial, como el mantenimiento de alianzas formadas por integrantes de la coalición conservadora y el desarrollo, de forma incremental, de una política regulatoria para la televisión por suscripción. Dos miembros de la administración federal asumieron el papel de promotores de políticas públicas: el ministro de Cultura Gilberto Gil y el diputado federal Jorge Bittar, respectivamente, en la defensa de ideas y la promoción de cambios. Gil es uno de los fundadores del movimiento artístico Tropicália y posee relación personal, por lo menos desde la década de 1960, con miembros de la coalición del audiovisual — entre los cuales se encuentra el cineasta Orlando Senna, del movimiento cinematográfico Cinema Novo, nombrado para la Secretaría del Audiovisual, del MinC. Bittar, a su vez, fue empleado de la Embratel durante poco más de 20 años, uno de los fundadores del Partido dos Trabalhadores y participó del movimiento sindical de telefonía.

Gil y Bittar, así pues, tenían vínculos históricos con integrantes de la coalición del audiovisual y empresas de telefonía; y, en cuanto a miembros del núcleo Ejecutivo, asumieron la función de promotores de políticas públicas, en base a los recursos personales y aquellos derivados del cargo que ocupaban. Gil utilizó, en la defensa de ideas, los siguientes mecanismos: presentación de la política del audiovisual, en discursos para grandes audiencias; articulación y liderazgo de los gestores del MinC; y negociación de la política con la Presidencia de la República. Mientras que Bittar, a su vez, utilizó, para la promoción de cambios: el reconocimiento de los intereses de las empresas de telefonía extranjeras en crear una política regulatoria y de la coalición del audiovisual en crear una política de cotas; y la negociación entre los actores con más recursos, a saber, empresas de telefonía y el Grupo Globo. Participó, también, de ese proceso, Manoel Rangel, en la articulación de un equipo de técnicos de la Ancine para re-interpretar la política de cotas, de acuerdo con los intereses de los demás actores.

Los mecanismos utilizados por los promotores de políticas públicas, en la promoción del problema, son semejantes a las estrategias propuestas por la literatura de políticas públicas. Mientras que, los mecanismos de bloqueo negativo también dialogan con la literatura internacional, especialmente con el papel de oponentes.

Finalmente, cuestionamos el modelo liberal capturado en relación con la estabilidad del dominio de la coalición conservadora y en relación antagónica entre los políticos de izquierdas elegidos y parte de los integrantes del citado actor colectivo. En relación al concepto de captura, proponemos la utilización de la metodología de la explicación causal, por medio de la herramienta de *process tracing*, para identificar mecanismos de reacción y contra-reacción en el mantenimiento de la estabilidad. Con respecto a la relación entre gobernantes y empresas privadas de comunicación, proponemos la utilización del referente teórico de la gobernanza y, en especial, del concepto de núcleo Ejecutivo; y la comprensión del papel de los integrantes del núcleo Ejecutivo en la formación de la agenda. Ambas perspectivas ofrecen la complejidad para explicar la estabilidad del subsistema y de los eventuales cambios en este campo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, Luis; BECERRA, Martín; CASTILLEJO, Ángel; et al (2012). **Cajas mágicas: el renacimiento de la televisión pública en América Latina**. Madrid: Editorial Tecnos.

AUFDERHEIDE, Patricia (1999). **Communications policy and the public interest**. New York: The Guildford Press.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T (2015). **Process tracing: from philosophical roots to best practices**. In: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (eds.). *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOLAÑO, César (2007). **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Editora Paulus.

CAPELLA, Ana Cláudia (2012). **A política de acesso à agenda governamental**. Anais do 8º Encontro da ABCP.

CAPELLA, Ana Cláudia; LEITE, Leonardo (2013). **Inovação, mudança e defesa de ideias em políticas públicas: o papel dos empreendedores**. Anais do XXXVII Encontro da ANPAD - EnANPAD.

CARVALHO, José Murilo de (1997). **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. DADOS, Rio de Janeiro, v. 40, n.2.

CIFUENTES, Diego Portales (2001). **Empresa: la televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades**. En: RINCÓN, Omar (org). *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David (2002). **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

CUILENBURG, Jan van; MCQUAIL, Denis (2003). **Media Policy Paradigm Shifts: towards a new communications policy paradigm**. In: *European Journal of Communication*, Vol 18(2).

DANTAS, Marcos (2011). **O espetáculo do crescimento: a indústria cultural como novo motor de desenvolvimento na atual fase do capitalismo mundial**. Em: *Produção de conteúdo nacional para mídias digitais*. Brasília: SAE.

DENTE, Bruno (2014). **Understanding policy decisions**. Springer Briefs in Applied Sciences and Technology. Springer Cham.

FOX, Elizabeth; WAISBORD, Silvio (eds) (2002). **Latin politics, global media**. Austin: University of Texas Press.

FREEDMAN, Des (2005). **Promoting diversity and pluralism in contemporary communication policies in the United States and the United Kingdom**. *The International Journal on Media Management*, 7(1, 2).

GUERRERO, Manuel; MÁRQUEZ-RAMÍREZ, Mireya (2014a). **Media systems and communication policies in Latin America**. London: Palgrave MacMillan).

_____ (2014b). **The captured liberal model: media systems, journalism and communication policies in Latin America**. Em: *The International Journal of Hispanic Media*. Volume 7. August.

HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo (2004). **Comparing media systems: three models of media and politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

JORDANA, Jacint, LEVI-FAUR, David (2004). **The politics of regulation in the age of governance**. In: *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Northampton: Edward Elgar.

KINGDON, John (2003). **Agendas, alternatives and public policies**. London: Longman Publishing Group.

LEVY, Jack S (2008). **Case studies: types, designs, and logics of inference**. *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 25, No. 1.

LIMA, Venício Artur de (2012). **Política de comunicações: um balanço dos governos Lula (2003-2010)**. São Paulo: Publisher Brasil.

LLORENS, Carles; COSTACHE, Andrea (2013). **La gobernanza como marco teórico para el estudio del pluralismo de medios**. Trípodos, número 32. p. 63-76. Barcelona.

LOWI, Theodore (July, 1964). **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics Vol. 16, No. 4..

MAUERSBERGER, Christof (2016). **Advocacy Coalitions and Democratizing Media Reforms in Latin America (Dissertation)**. Berlin: Free University Berlin.

MCQUAIL, Denis (2000). **McQuail's mass communication theory**. London: Sage.

MITNICK, Barry (2011). **Capturing "capture": definition and mechanisms**. In: LEVI-FAUR, David (ed.) Handbook on the politics of regulation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

PINTO, Pâmela. **Repensando a mídia regional no Brasil: semelhanças e diferenças entre os subsistemas de mídia do Norte e do Sul**. In: Anais do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom, 2015.

RICHARDSON, Jeremy (ed.) (1993). **Pressure Groups**. Oxford: Oxford University Press.

RHODES, R. A. W (1997). **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

_____ (2007) **Understanding governance: ten years on**. In: Organization Studies. SAGE Publications, Los Angeles.

RUBIM, Antonio (2008). **Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos**. INTERCOM (São Paulo), v. 31.

SÁ NETO, Arthur Autran (2010). **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje**. In: MELEIRO, Alessandra. (org.). Cinema e Mercado. São Paulo: Escrituras, v. 01.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH Hank C. (1993). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Colorado: Ed. Westview Press, Inc.

SABATIER, Paul A.; e WEIBLE, Christopher M. (2006). **The advocacy coalition framework: innovations and clarifications**. In: SABATIER, Paul A. Theories of the policy process. Davis: University of California Press.

SANDRONI, Paulo Henrique (org) (1999). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best-Seller (Nova Cultural).

SHIPAN, Charles R; VOLDEN, Craig (Oct, 2008). **The mechanisms of policy diffusion**. In: American Journal of Political Science, Vol. 52, N. 4.

SIEBERT, Fred; PETERSON, Theodore; SCHRAMM, Wilbur (1972). **Four theories of the press**. Chicago: University of Illinois Press.

SILVA, Fabricio Pereira da (2010). **Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível?**. Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas, v. 4.

SMITH, Martin J. (1994). **Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de las políticas**. Zona Abierta, 67/68.

SOROKA, Sturat; FARNSWORTH, Stephen; LAWLOR, Andrea (2013). **Mass media and policy-making**. In: ARARAL JR, Eduardo et al (eds.). Routledge Handbook of Public Policy. Abingdon: Routledge.

SOUZA, Renata de Paula Trindade Rocha de (2014). **Políticas culturais e televisão pública: o processo de conformação da Empresa Brasil de Comunicação (TV Brasil)**. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia: Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. Salvador, 2014.

THELEN, Kathleen (1999). **Historical institutionalism in comparative politics**. Annual Review of Political Science, Vol. 2. Palo Alto: Annual Reviews, Inc.

TILLY, Charles; GOODIN, Robert E. (2006). **It depends**. In: TILLY, Charles; GOODIN, Robert E. (eds.) The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford: Oxford University Press.

OTRAS REFERENCIAS

AIRES, Janaíne; SANTOS, Suzy *et al* (orgs) (2016). **Coronelismo eletrônico**. (site).

DIEGUES, Cacá (2004). **Um desastre conceitual e técnico**. Artículo. O Globo. Rio de Janeiro: 6 de agosto de 2004.

FOLHA DE S.PAULO (2004). **Mão sinistra**. Editorial. São Paulo, 8 de agosto de 2004.

RODA VIVA. **Orlando de Salles Senna: Política, cultura e sociedade são elementos do debate sobre as mudanças e sobre o futuro do setor audiovisual brasileiro**. TV Cultura. São Paulo, 3 de fevereiro de 2004.

TELA VIVA (2004). **Conselho Superior do Cinema será instalado quarta-feira, dia 11**. Notícia. Converge Comunicações. Brasília, 10 de fevereiro de 2004.

_____ (2004a). **Novo projeto para o audiovisual é exposto a Lula**. Notícia. Converge Comunicações. Brasília, 11 de fevereiro de 2004a.

ANEXO 2:
ROTEIROS DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

1.1. COALIZÃO CONSERVADORA (CRENÇAS)

- a. Desde o final da década de 1990, ocorreram uma série de mudanças nos meios de comunicação social eletrônica de massa, tanto tecnológicas quanto de mercado. Qual era a compreensão das empresas de comunicação acerca do tema? E sobre a necessidade de regular esses meios?
- b. Quando começou a tramitação do PL 29 e seus apensados, na Câmara, uma das questões a ser definida era qual seria o objeto da lei. Qual era a posição das empresas de comunicação acerca do tema? Por quê?
- c. Você poderia me descrever quais eram os principais atores envolvidos no debate sobre o PL 29? Qual posicionamento cada um defendia?
- d. Me explique melhor, por favor, como é o grupo formado pelas empresas de comunicação. Quais recursos são utilizados para defender suas ideias?
- e. Há uma questão que tangencia o debate sobre os meios de comunicação social eletrônica de massa, que é a diferença entre TV aberta e TV por assinatura. Para você, qual é o papel da TV aberta e da TV por assinatura? O que significa regular a TV aberta e a TV por assinatura?

1.2. COALIZÃO CONSERVADORA (COMPOSIÇÃO E RECURSOS)

- a. Você poderia me descrever quais são os principais atores envolvidos no debate sobre a regulação dos meios de comunicação social eletrônica de massa? Qual posicionamento cada um defendia?
- b. Me explique melhor, por favor, como é o grupo formado pelas empresas de comunicação. Quais recursos são utilizados para defender suas ideias?

2. COALIZÃO DO AUDIOVISUAL

- a. Há um grupo de cineastas que, desde o fim da década de 1990, se organizou de maneira a demandar uma maior intervenção estatal na atividade. Você poderia descrever esse grupo?
- b. Esse grupo entendia que era preciso que a TV financiasse o cinema. Havia uma coesão interna em relação a isso? Quais eram os diferentes pontos de vista?
- c. Quais recursos são utilizados para defender suas ideias?
- d. Você saberia explicar onde estão as origens da Lei da TV Paga, e como ocorreu a trajetória desse debate, desde o seu início até a tramitação da lei?
- e. Ao longo do primeiro governo Lula, houve diversas tentativas de criar um marco regulatório para os meios de comunicação social eletrônica de massa. Por que, em 2007, isso ocorreu?
- f. Quando começou a tramitação do PL 29 e seus apensados, na Câmara, uma das questões a ser definida era qual seria o objeto da lei. Qual era a posição da XX acerca do tema? Por quê?
- g. Você poderia me descrever quais eram os principais atores envolvidos no debate sobre o PL 29? Qual posicionamento cada um defendia?
- h. Há uma questão que tangencia o debate sobre os meios de comunicação social eletrônica de massa, que é a diferença entre TV aberta e TV por assinatura. Para você, qual é o papel da TV aberta e da TV por assinatura? O que significa regular a TV aberta e a TV por assinatura?

3. COALIZÃO DEMOCRATIZADORA

- a. Há um grupo de atores que defende a regulação dos meios de comunicação social de massa, principalmente a TV aberta. Você poderia descrever esse grupo?
- b. Quais recursos são utilizados para defender suas ideias?
- c. Entre 2001 e 2006, ocorreram uma série de mudanças nos meios de comunicação social eletrônica de massa, tanto tecnológicas quanto de mercado. Qual era a compreensão da XX acerca do tema? E sobre a necessidade de regular esses meios?
- c. Quando começou a tramitação do PL 29 e seus apensados, na Câmara, uma das questões a ser definida era qual seria o objeto da lei. Qual era a posição da XX acerca do tema? Por quê?
- d. Você poderia me descrever quais eram os principais atores envolvidos no debate sobre o PL 29? Qual posicionamento cada um defendia?
- e. Há uma questão que tangencia o debate sobre os meios de comunicação social eletrônica de massa, que é a diferença entre TV aberta e TV por assinatura. Para você, qual é o papel da TV aberta e da TV por assinatura? O que significa regular a TV aberta e a TV por assinatura?

4. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA e EMPRESAS DE TELEFONIA

- a. Qual era o papel do Ministério das Comunicações e da Anatel no debate acerca dos meios de comunicação social eletrônica de massa, durante o primeiro governo Lula?
- b. Desde o final da década de 1990, ocorreram uma série de mudanças nos meios de comunicação social eletrônica de massa, tanto tecnológicas quanto de mercado. Você poderia descrevê-las?
- c. Nesse mesmo período, haviam distintos atores interessados na regulação dos meios de comunicação social eletrônica de massa. Você poderia me descrever quais eram esses atores, e quais interesses cada um tinha na regulação?
- d. Ao longo do primeiro governo Lula, houve diversas tentativas de criar um marco regulatório para os meios de comunicação social eletrônica de massa. Por que, em 2007, isso ocorreu?
- e. Quando começou a tramitação do PL 29 e seus apensados, na Câmara, uma das questões a ser definida era qual seria o objeto da lei. Qual era a posição de cada um dos atores acerca do tema? Por quê?
- f. As empresas de telefonia estrangeira (como Telefonica, America Movil) já ofereciam serviço de telefonia fixa. Qual era o interesse delas na distribuição de TV por assinatura e na internet?
- g. Quais empresas estavam envolvidas na negociação do PL 29? Eram as teles ou as distribuidoras de conteúdo? Como se organizavam, individualmente ou em grupo?
- h. Essas empresas de telefonia eram de diferentes países - Espanha, México, etc. Havia uma compreensão conjunta acerca do que era TV aberta e TV por assinatura?
- f. Projeto de lei proposto pelas teles tinha como base alguma legislação estrangeira? Como o Telecom Act, de 1996, ou diretivas da União Europeia?
- g. Artigo 5 da lei tinha algum paralelo com legislação estrangeira?

5. ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS

- a. O Ministério da Cultura foi comandado pelo ministro Gilberto Gil, de 2003 a 2008. Você poderia explicar qual era o posicionamento dele em relação à regulação dos meios de comunicação social eletrônica de massa?
- b. Algumas das principais políticas públicas no âmbito da comunicação social - tais quais a criação da EBC e a Lei da TV Paga - foram gestadas no Ministério da Cultura, e não das Comunicações. Por que isso ocorreu?
- c. Como essas políticas públicas de comunicação social foram gestadas, no Ministério da Cultura? E por meio de quais autarquias ou atores do ministério?
- d. Você saberia explicar onde estão as origens da Lei da TV Paga, e como ocorreu a trajetória desse debate, desde o seu início até a tramitação da lei?
- e. Ao longo do primeiro governo Lula, houve diversas tentativas de criar um marco regulatório para os meios de comunicação social eletrônica de massa. Por que, em 2007, isso ocorreu?
- f. Qual foi o papel do Ministério da Cultura durante a tramitação do PL 29?
- g. Você saberia explicar onde estão as origens da Lei da EBC, e como ocorreu a trajetória desse debate, desde o início até a tramitação da lei?
- h. Como era a relação entre a Secretaria da Comunicação da Presidência da República e o Ministério da Cultura, no que se refere às políticas de comunicação elaboradas pelo MinC?
- i. Há temas em comum na Lei da TV Paga e a Lei da EBC. Que temas são esses? Houve um trabalho conjunto durante a tramitação da Lei da EBC e da Lei da TV Paga? Como isso ocorreu?

6. EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

(questionário complementar, realizado posteriormente)

1. Qual era a tarefa do (nome do empreendedor) na criação e implementação de uma política de audiovisual / legislação para a TV por assinatura?
2. Considerando essa tarefa, quais foram as ferramentas usadas para alcançar os objetivos?

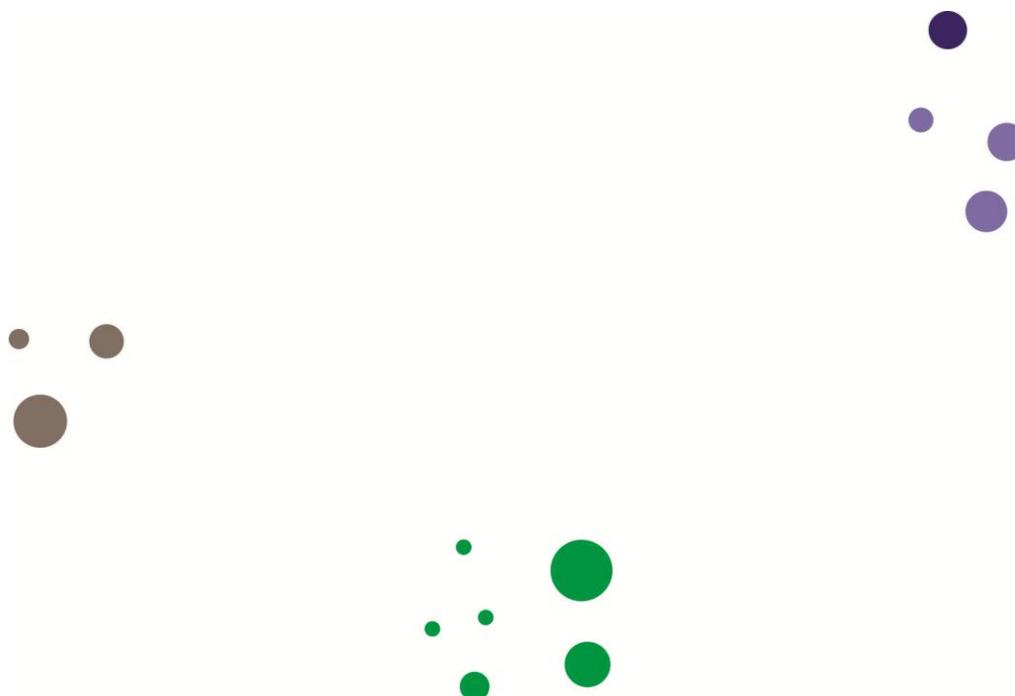
7. TRAMITAÇÃO

- a. Ao longo do primeiro governo Lula, houve diversas tentativas de criar um marco regulatório para os meios de comunicação social eletrônica de massa. Por que, em 2007, isso ocorreu?
- b. Você poderia descrever quais eram projetos apresentados e quem os propôs? Por que o PL 29 acabou sendo o principal, e os demais apensados?
- c. Você poderia me descrever quais eram os principais atores interessados na regulação dos meios de comunicação eletrônica de massa? Qual era o principal interesse de cada um?
- d. Quando começou a tramitação do PL 29, na Câmara, uma das questões a ser definida era qual seria o objeto da lei. Qual era a posição de cada um dos atores acerca do tema? Por quê?
- e. Quais eram os principais temas em debate durante a tramitação? Quais atores defendiam cada um?
- f. Como cada um desses grupo de organizava? Quais eram as estratégias utilizavam?
- g. Esses grupos compuseram alianças entre si durante a negociação?
- h. Você poderia descrever o início da tramitação, quando se criam as bases do projeto e a definição dos meios de comunicação social eletrônica como TV por assinatura?
- i. Você poderia descrever como foi o processo de negociação, ao longo da tramitação?
- j. As entidades defensoras da democratização dos meios de comunicação, tais como FNDC, participaram da negociação? Elas contribuíram para o debate?
- l. Qual era o papel do Ministério das Comunicações, Anatel e Ministério da Cultura (com SAV e Ancine)?
- m. Caso ainda não tenham sido mencionados: ABTA, Abratel, Sinditelebrasil (Sindicato Patronal da Abrafix), ABPITV. Havia participação de entidades internacionais?

ANEXO 3:

MAPA DE RELAÇÕES DOS INTEGRANTES DO SUBSISTEMA (CRONOLÓGICO)

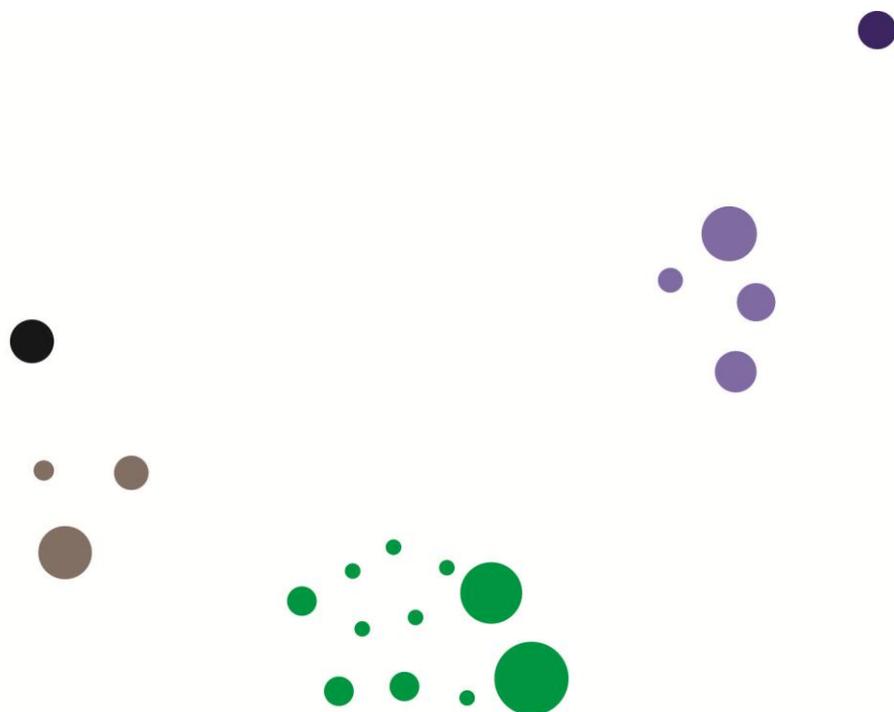
DÉCADA DE 1960



ATORES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

-  Empresas de telefonia estatais brasileiras
-  Coalizão conservadora
-  Coalizão do audiovisual
-  Gilberto Gil

DÉCADA DE 1970



ATORES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

-  Empresas de telefonia estatais brasileiras
-  Coalizão conservadora
-  Coalizão do audiovisual
-  Gilberto Gil
-  Jorge Bittar

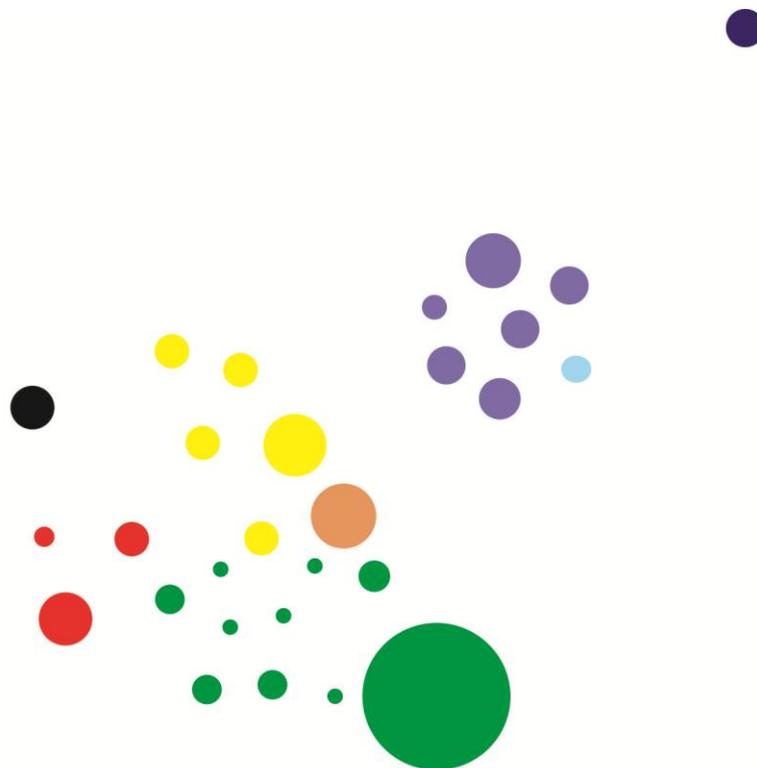
DÉCADA DE 1980



ATORES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

- | | | | |
|---|--|---|----------------------------|
|  | Empresas de telefonia estatais brasileiras |  | Jorge Bittar |
|  | Coalizão conservadora |  | Coalizão democratizadora |
|  | Coalizão do audiovisual |  | Daniel Herz (empreendedor) |
|  | Gilberto Gil | | |

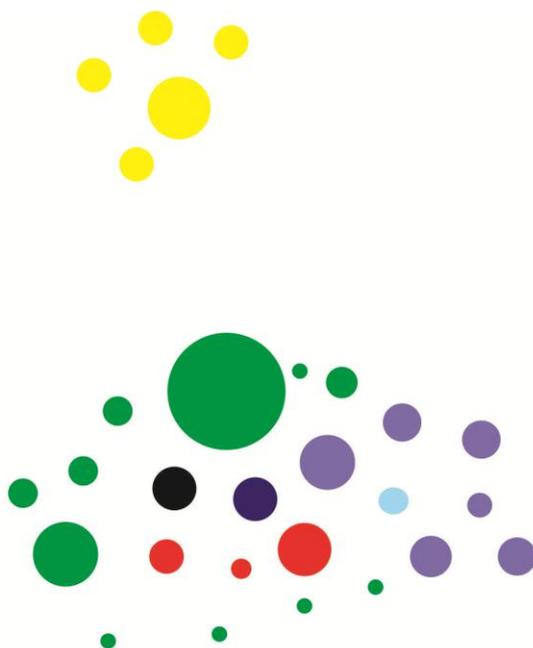
DÉCADA DE 1990



ATORES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

	Empresas de telefonia privadas estrangeiras		Jorge Bittar
	Coalizão conservadora		Coalizão democratizadora
	Coalizão do audiovisual		Daniel Herz (empreendedor)
	Gilberto Gil		Manoel Rangel

DÉCADA DE 2000



ATORES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

- | | |
|--|--|
| ■ Empresas de telefonia privadas estrangeiras | ■ Jorge Bittar (empreendedor) |
| ■ Coalizão conservadora | ■ Coalizão democratizadora |
| ■ Coalizão do audiovisual | ■ Manoel Rangel (empreendedor) |
| ■ Gilberto Gi (empreendedor) | |

Figura 6

Fonte: elaboração própria