

# TEORIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL APLICADA A POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: UMA INTERPRETAÇÃO NEOINSTITUCIONALISTA DA “LEY DE MEDIOS”

*TEORÍA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL GRADUAL  
APLICADA A POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN:  
UNA INTERPRETACIÓN NEOINSTITUCIONALISTA  
DE LA “LEY DE MEDIOS”*

*THEORY OF GRADUAL INSTITUTIONAL CHANGE  
APPLIED TO COMMUNICATION POLICIES: A  
NEO-INSTITUTIONALIST INTERPRETATION OF  
THE “LEY DE MEDIOS”*

*Recebido em: 31 out. 2015*

*Aceito em: 15 fev. 2016*

**Juliano Domingues da Silva:** Universidade Católica de Pernambuco (Recife-PE, Brasil)  
Jornalista (Unicap) e cientista social (UFPE), mestre e doutor em Ciência Política (UFPE), professor da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Coordenador do grupo de pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom.  
**Contato:** [juliano@unicap.br](mailto:juliano@unicap.br)

**Jorge Zaverucha:** Universidade Federal de Mestre (Hebrew University of Jerusalem) e PhD em Ciência Política (University of Chicago), pós-doutorado pela University of Texas-Austin, onde foi professor visitante do Departamento de Governo. Professor da UFPE.  
**Contato:** [jorgezaverucha@uol.com.br](mailto:jorgezaverucha@uol.com.br)

## RESUMO

Este artigo se situa no campo das análises de políticas públicas de comunicação. Seu objetivo principal é oferecer uma interpretação da gênese da lei de mídia argentina nº 26.522 – *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* – sob a perspectiva da teoria da mudança institucional gradual. A nova lei rompeu com a lógica *path dependence* em termos de políticas de comunicação na Argentina. Entretanto, ela não representou uma transformação abrupta. Sua gênese não poderia ser classificada, portanto, como do tipo *critical juncture*. Mais apropriado seria tipificá-la como uma mudança institucional gradual do tipo *displacement*, com significativo impacto no cenário de políticas públicas de comunicação na Argentina. Os resultados apresentados neste artigo confirmam essa hipótese.

**PALAVRAS-CHAVES:** Políticas de comunicação; Mudança institucional; Lei de mídia.

## RESUMEN

Este artículo se encuentra en el campo de análisis de políticas públicas de comunicación. Su principal objetivo es ofrecer una interpretación de la génesis de la ley de medios argentina no 26.522 – *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* – en la perspectiva de la teoría del cambio institucional gradual. La ley rompió con la lógica *path dependence* hasta ahora comprobada. Sin embargo, su génesis no representó una transformación abrupta, de modo que no podría ser clasificada como del tipo *critical juncture*. Más apropiado sería comprenderla como un cambio institucional gradual del tipo *displacement*, con el potencial de impactar significativamente la configuración de las políticas públicas de comunicación en Argentina. Los resultados presentados en este trabajo confirman esta hipótesis.

**PALABRAS-CHAVES:** Políticas de comunicación; Cambio institucional; Ley de medios.

## ABSTRACT

This article is situated in the field of communication policy analysis. Its main goal is to offer an interpretation about the Genesis of the Argentinian media Law no 26.522 – *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* – from the Theory of Gradual Institutional Change perspective. It is understood that the new media Law represented a disruption in the path dependence logic in terms of communication policy in Argentina. However, it was not an abrupt change. Therefore, its Genesis could not be classified as a critical juncture. It would be better typified as a result of a gradual institutional change called displacement, with the potential to affect the media system in that country. The results presented in this article have confirmed this hypothesis.

**KEYWORDS:** Communication policies; Institutional change; Media law.

## POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA GRADUAL

Analisar políticas públicas é investigar o desdobramento do processo político – ou *policy processes* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Desse contexto epistemológico emerge a teoria da mudança institucional gradual (Tmig)<sup>1</sup> (MAHONEY; THELEN, 2010). Seu potencial explicativo foi testado empiricamente em análise de diferentes fenômenos, com distintos objetos. A partir dela, procurou-se compreender, por exemplo, a evolução do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil (FALLETI, 2010), as instituições que tratam de direitos de propriedade no Kenya (*Land Documentation*) (ONOMA, 2010) e a dinâmica de programas de seguro social nos EUA (JACOBS, 2010).

Entende-se que as investigações sobre políticas públicas empreendidas a partir da Tmig apresentam resultados bastante satisfatórios. Apesar disso, não se verifica a adoção dessa ferramenta analítica no campo de processos decisórios e mudança gradual na área da comunicação. O presente artigo se propõe a reparar esse déficit, ao estender a aplicação da Tmig à análise de políticas de comunicação. Como recorte, delimitou-se o campo da radiodifusão aberta de sons e imagens, uma vez que políticas de comunicação relativas à TV estão inseridas, como objeto de observação, no contexto mais amplo das análises de políticas públicas. Isso ocorre em função do papel desempenhado pelo Estado, responsável pela distribuição de recursos comunicacionais, a partir da definição de normas de exploração do espectro eletromagnético.

Desenvolvida por Mahoney e Thelen (2010), a Tmig está inserida no contexto paradigmático do institucionalismo histórico (IMMERGUT, 1998; HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008). Ela se propõe a explicar fenômenos de mudança institucional que evoluem de forma gradativa, de modo não abrupto, porém substantivos em termos de consequências. Entende-se que a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522*, a chamada *Ley de Medios* ou *LSCA*, aprovada na Argentina, sugere uma ruptura institucional com a estrutura de mercado então vigente, conforme destacado adiante. Seu surgimento representa uma clara descontinuidade de uma trajetória aparentemente consolidada historicamente, a partir da perspectiva *path dependence*. Sua lógica está associada a comportamentos guiados a partir do incentivo à manutenção e não do estímulo à mudança. Entretanto, entende-se que a lei não surgiu de modo brusco, como resultado daquilo que a literatura neoinstitucionalista chama de *critical juncture*, os quais podem ser definidos da seguinte forma: “*periods of upheaval, when previous pattern of faction are disrupted and options appear fairly open. Peoples’ choices at these critical juncture (...) may select one path from a wide range of possibilities*” (PARSONS, 2010: 74).

Sob essa perspectiva, mudança e continuidade estão imbricadas e variam em função de tensões resultado da correlação de forças entre atores. Gênese, continuidade e mudança não seriam fenômenos automáticos ou que se auto perpetuam a partir de ciclos de reforço. Melhor seria entendê-los como componentes de dinâmicas de durabilidade ou de contestação institucionais expostas a vulnerabilidades, as quais seriam fruto não só da ação instrumental de atores, mas também de eventuais consequências

<sup>1</sup> Ao longo do artigo, o texto se referirá à teoria da mudança institucional gradual a partir do uso do acrônimo Tmig.

não intencionais. Em outras palavras, comportamentos de incentivo à durabilidade de determinada instituição requerem recorrente estímulo, sob risco de se reverterem em movimento de mudança, num cenário constante de ambiguidade latente.

As regras, por conta da sua natureza distributiva em termos de alocação de recursos – que se refletem em poder –, desempenham papel de destaque num contexto de tensão e disputa por continuidade ou por mudança:

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

Depreende-se daí que em casos de gênese, manutenção ou mudança institucionais, é possível observar vencedores e perdedores, em maior ou menor medida, a partir da investigação de processos distributivos. É o que se pode chamar de abordagem distributiva, segundo a qual diferenças em termos de fontes e alocação de recursos operam mecanismos de incentivo ou desestímulo específicos sobre os atores quanto à motivação para criação, continuidade ou transformação. Pode-se erigir barreiras, consolidá-las ou derrubá-las. A disputa por recursos ocorreria, portanto, em função de uma dessas três possibilidades.

Não por acaso, desenhos institucionais acabam por refletir preferências daquele ator ou grupo dotado de maior poder de barganha num cenário de conflito: “*In some cases, the power of one group (or coalition) relative to another may be so great that dominant actors are able to design institutions that closely correspond to their well-defined institutional preferences*” (MAHONEY; THELEN, 2010: 8). Ressalte-se, conforme já destacado, que esse não seria um processo automático e linear, mas exposto a mutabilidades e consequências não intencionais. Assim, a interpretação desse tipo de disputa institucional não seria tão simples como dividir o cenário entre vencedores e perdedores. Seria preciso estabelecer novas classificações que deem conta da complexidade do processo de mudança.

Sob a perspectiva da abordagem distributiva, Mahoney e Thelen (2010) oferecem uma tipologia formada por quatro modelos explicativos, nos quais seria possível enquadrar mudanças institucionais:

I. O primeiro deles, chamado *displacement*, aplica-se a momentos em que regras novas são implantadas, de forma abrupta ou não, em substituição às antigas por meio de movimento liderado, normalmente, por atores considerados “perdedores” no cenário institucional suplantado mas que, com as novas regras, passam a ser beneficiados.

II. O segundo, denominado *layering*, aplica-se a momentos em que novas regras são adicionadas às já existentes e, assim, modificam a lógica reprodutiva pela qual as instituições originais estruturavam

o comportamento dos atores. Nesse sentido, defensores do *status quo* estariam aptos a mantê-lo, mas não a impedir pequenas modificações que, de maneira cumulativa, podem vir a favorecer grandes transformações ao longo do tempo.

III. O terceiro modelo, chamado *drift*, ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, embora se verifique um ambiente de mudanças das condições externas. Nesses casos, diante de uma pressão exógena, a inércia institucional não isentaria o sistema de transformações – pelo contrário. A não ação possuiria um potencial inato de alterar substantivamente o cenário.

IV. O quarto e último modelo, denominado *conversion*, dá-se quando as regras permanecem formalmente as mesmas, porém são interpretadas e implementadas de novas formas. Tal interpretação por parte dos atores seria reflexo de um comportamento estratégico, no sentido de explorar as ambiguidades das instituições. Ou seja, diante da incapacidade de destruir uma instituição, os atores fazem a opção de redirecioná-la, de modo a torná-la mais benéfica aos seus interesses.

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

A chance de veto encontra-se presente em cenários nos quais há atores defensores do *status quo* dotados de meios formais e/ou informais capazes de bloquear movimentos de agentes da mudança. Em contextos políticos caracterizados por fraca possibilidades de veto, seria mais provável o desenrolar de processos de mudança dos tipos *displacement* ou *conversion*. Por outro lado, em contextos políticos caracterizados por forte possibilidades de veto, seria mais provável o desencadeamento de processos de mudança dos tipos *layering* ou *drift*. Diferenças em termos de abertura a distintas interpretações também podem favorecer ou não determinado tipo de mudança institucional. Quando há pouca abertura para interpretação acerca das normas relacionadas ao funcionamento institucional por parte dos atores inseridos no cenário, maior a probabilidade de uma mudança dos tipos *displacement* ou *layering*. Por outro lado, em casos de ampla abertura para interpretação, maior probabilidade de uma mudança dos tipos *conversion* ou *drift*.

Essas associações podem ser visualizadas por meio da matriz abaixo:

Tabela 1: Fontes contextuais e institucionais de mudança institucional.

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

Fonte: Mahoney e Thelen (2010: 19).

Mahoney e Thelen (2010) também apresentam uma tipologia para classificação dos atores por trás das mudanças graduais. Trata-se de uma ferramenta que, aliada à reflexão sobre contexto, viabiliza a conexão entre agência e estrutura, ao mesmo tempo em que contribui para tornar mais claro o poder causal atribuído aos indivíduos. Ao mesmo tempo, a tipologia sugerida se propõe a ir além da dicotomia entre perdedores e vencedores, uma vez que perdedores em uma arena podem ser vencedores em outra – e vice-versa. Além disso, Mahoney e Thelen estabelecem uma distinção entre o que chamam de comportamentos de curto prazo e estratégias de longo prazo, bem como entre mudanças resultado de motivações e mudanças resultado de consequências não intencionais.

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

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

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

c. Agentes *symbionts* podem ser classificados em dois subtipos:

- O subtipo *symbionts parasitic* explora as regras com o objetivo de aferir ganhos pessoais, adaptando-as a novas práticas, mesmo que isso contrarie o propósito formal da instituição ou que represente sua ineficiência ou falência. Ele se encontra associado a mudanças do tipo *drift*.

• O subtipo *symbionts mutualistic* possui comportamento semelhante, com uma diferença central: sua atuação não compromete a sobrevivência ou a eficiência da instituição, pelo contrário. Em vez de tirar proveito das regras em benefício próprio, os agentes do tipo *mutualísticas* exploram e as adaptam, de modo a tornar as instituições mais robustas. Estariam, assim, a serviço da manutenção das mesmas, e não da mudança. Nos dois subtipos, porém, o desenho do arranjo institucional não é atribuído aos agentes – eles se inserem num cenário já construído previamente.

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

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

**Tabela 2:** Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança.

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

Fonte: MahoneyThelen (2010: 28).

Os tópicos seguintes se dedicam à apresentação do contexto do qual emerge a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual nº 26.522(LSCA)*, bem como à sua interpretação a partir da aplicação da Tmig.

#### TV ABERTA NA ARGENTINA: UMA VISÃO PANORÂMICA

A TV aberta na Argentina é classificada, ao lado do rádio AM, como serviço principal de radiodifusão, composta pelo *Servicio Oficial de Radiodifusión* e pelos concessionários licenciados pelo poder executivo nacional para explorar estações de televisão (CNDC, 2007). Um conjunto de cinco emissoras de TV aberta abrange o território nacional. São elas: TV Canal 7, emissora pública; TV Canal 9, propriedade da empresa Telearte

S.A./ Prime Argentina S.A./Grupo Hadad; TV Canal 11, cujo grupo titular é o Televisión Federal S.A. (Telefé)/Telefónica Internacional S.A. (TISA); TV Canal 13, propriedade da Artear S.A./Grupo Clarín; e TV Canal 2 de La Plata – ou América 2 –, cujo titular é o grupo América TV S.A. Quanto à audiência, o *ranking* é liderado pela Telefé, do grupo Telefónica, com 35%. Em segundo lugar, está o canal El Trece, do grupo Clarín/Artear. As duas líderes se encontram razoavelmente distante das demais emissoras concorrentes (Tabela 3).

**Tabela 3:** Parcela de participação de cada emissora de rede nacional no mercado de audiência da TV aberta na Argentina.

Emissora	Proprietários acionistas	Audiência (%)
Telefé	Telefónica/Admira	35
El Trece	Grupo Clarín/Goldman Sachs	29
Canal 9	Prime Argentina S.A./Grupo H	15
América (Canal 2)	América Medios/Uno Medios	13
TV Pública (Canal 7)	Sistema Nacional de Medios Públicos	8
<b>Total</b>		<b>100</b>

Fonte: Vassallo de Lopes e Gómez (2013: 98).

<sup>2</sup> Do original em espanhol *canales de cabecera de rede*.

Na Argentina, a expressão *cabeça de rede*<sup>2</sup> é utilizada para se referir àquelas emissoras geradoras, as quais se encontram centralizadas geograficamente nos núcleos produtores. As cinco emissoras cabeça de rede se encontram sediadas na Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). As TVs situadas nas demais localidades (Pampeana, Cuyo, Noreste, Noroeste, Patagonia) funcionam vinculadas às cinco geradoras. Dados do relatório anual 2011 da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (AFSCA), da presidência da República, apontam nesse sentido: “*El promedio anual del total de horas retransmitidas en las provincias argentinas es: enred 48,5% y en diferido 11,5%. De esto resulta que em las provincias argentinas el 60% de los contenidos provino de La región AMBA*” (AFSCA, 2012a: 5).

O canal Telefé lidera a lista de emissoras geradoras a irradiar a programação para as demais localidades do país: 44% dos produtos audiovisuais em TV aberta oferecidos nacionalmente na Argentina ao mercado consumidor de telespectadores tem como origem a emissora. Isso ocorre diretamente, por meio da transmissão em rede de programação das geradoras para as retransmissoras, ou indiretamente, com produção local diferenciada por parte de retransmissora vinculada a uma rede. Em segundo lugar, está o El Trece, detentor de uma fatia de 33%. Juntos, os dois são responsáveis por 77% da programação televisiva argentina. Esse cenário indica o centralismo do sistema de radiodifusão e a alta penetração do conteúdo emitido pelas cabeça de rede, sobretudo aqueles referentes aos canais pertencentes aos grupos Clarín e Telefónica. A tabela abaixo (Tabela 4) reforça o diagnóstico de centralismo em termos de fontes. Tratam-se de informações levantadas em investigação realizada por Loreti e Lozano (2014) em 27 canais privados do interior do país, a partir de dados da AFSCA (2012b) e das próprias empresas.

**Tabela 4:** Estrutura de propriedade dos canais privados comerciais em TV aberta.

Grupo empresarial	Fatia de mercado (%)
Telefónica	33
Grupo Clarín	30
Grupo Vila	9
CuyoTelevisión	6
Grupo Vila-De Narváez	3
Grupo Ick	3
Grupo Rosário	3
Radiovisión	3
Ángel González	3
Outros	7
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Loreti e Lozano (2014: 166).

Por meio dessa observação, os autores verificaram quais grupos empresariais exploram esse mercado, bem como a fatia abarcada por cada um deles. Como era possível supor, percebe-se a predominância da presença dos grupos Telefónica e Clarín também em relação a essa variável: 66% dos canais privados do interior do país estão vinculados a um dos dois grupo. A tabela abaixo (Tabela 5) apresenta dados relativos à cobertura das principais emissoras em rede da Argentina, com o percentual da população potencialmente alcançada pela programação veiculada.

**Tabela 5:** Cobertura geográfica das principais redes de TV da Argentina.

Grupo empresarial	Emissora cabeça de rede TVA vinculada ao grupo	Número de Licenças (TVA)	Cobertura populacional estimada	% sobre a população total
Grupo Telefónica	Canal 11 Telefé	9	18.251.620	45,50
Grupo Clarín	El TreceArtear	5	15.557.732	38,78
Prime Argentina S.A. - Telearte S.A. Empresa de radio y television	Canal 9	4	-	-
América Medios - Grupo Vila ManzanoNarváez - Uno Medios	América (Canal 2)	5	15.063.836	37,55
Sistema Nacional de Medios Públicos	TV Pública (Canal 7)	-	-	-

Fonte: elaboração própria, a partir de relatórios da AFSCA (2012a; 2012b) e da CNDC (2007).

Desse cenário, em 2009, emerge a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* nº 26.522. Defende-se que a LSCA é melhor compreendida à luz da Tmig, como ressaltado no tópico seguinte.

## O GOVERNO CFK

Uma das primeiras iniciativas da presidente Cristina Fernandez Kirchner (CFK) à frente do poder Executivo foi implementar políticas tributárias para o setor agropecuário produtor e exportador de grãos. A Resolução nº 125 assinada pelo então ministro da Economia Martín Lousteau determinava a retenção de divisas geradas pela exportação de cereais e oleaginosas, especialmente a soja (BUSSO; JAIMES, 2011).

Empresários reagiram às ações com protestos que incluíram bloqueios de portos e de estradas. Manifestações contra e a favor das medidas praticamente levaram Buenos Aires ao colapso. CFK encontrou resistência, também, das grandes empresas de comunicação, que iniciaram uma forte campanha contra o governo por meio de seus veículos (KITZBERGER, 2012). Vale destacar que um dos quatro acionistas do Clarín, José Antônio Aranda<sup>3</sup>, é produtor rural e chegou a presidir a *Asociación Braford Argentina*, uma das principais entidades ruralistas do setor. O próprio ex-presidente Néstor Kirchner já havia se referido ao Grupo como “*el gran sojero argentino*” (GUIMARÃES, 2009b). Some-se a isso o fato da maior mostra agropecuária do país ser organizada justamente pelo Clarín em parceria com o La Nación – os dois principais grupos de mídia da Argentina<sup>4</sup>. A cobertura dos veículos de comunicação explicitou a construção de uma realidade negativa para o governo, por meio da qual se empreendeu uma forte campanha contra a presidente (GUIMARÃES, 2009a). Nesse cenário, a oposição da mídia é elemento relevante (KITZBERGER, 2012).

A cobertura midiática considerada hostil por CFK acabou por proporcionar a aproximação entre seu governo e o grupo de pressãopositor aos radiodifusores, congregados em torno da *Coalición para una Radiodifusión Democrática*<sup>5</sup> – associação cujo comportamento pode ser identificado com agentes de mudança do tipo *insurrectionaries*. As circunstâncias favoreciam esse movimento. Em 1º de março de 2009, ao abrir formalmente os trabalhos no Congresso Nacional, a presidente anunciou que enviaria aos parlamentares uma proposta de projeto de uma nova lei dos meios audiovisuais (BUSSO; JAIMES, 2011). O ato contrariava uma das principais instituições informais do campo de políticas de comunicação: em ano eleitoral, não se recomenda colocar em xeque o poder de empresas de mídia (LORETI; LOZANO, 2014).

Em vez de retroceder, o governo transformou o confronto em um dos principais temas de campanha das eleições legislativas. As condições abriam perspectivas para mudanças no cenário de disputa por recurso de radiodifusão. O quadro de correlação de forças era outro. Se no governo de Néstor Kirchner a comissão formada por 100 pessoas não chegou a ser recebida pelo então presidente<sup>6</sup>, agora ela era convidada a participar e a contribuir com a elaboração de um projeto de lei para a radiodifusão. Os 21 *Puntos* foram, então, reapresentados ao poder Executivo e, com base nele, a presidente deu início ao processo do qual se originou a LSCA. Vale lembrar que, até aquele momento, os Kirchner mantinham uma relação de cooperação histórica com o empresariado da radiodifusão e, nesse sentido, haviam contribuído para a manutenção do *status quo* (BALADRÓN, 2009; CALIFANO, 2009). Porém, diante de um cenário de ruptura política,

<sup>3</sup> O perfil de Aranda está disponível no portal do Grupo Clarín em: <<http://www.grupoclarin.com/en/institutional/jose-antonio-aranda>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

<sup>4</sup> Essa informação sobre os promotores do evento é pública e está disponível no próprio site do evento: [http://www.expoagro.com.ar/english/index\\_eng.php](http://www.expoagro.com.ar/english/index_eng.php). Acesso em: 12 set. 2010.

<sup>5</sup> A *Coalición para una Radiodifusión Democrática* foi fundada em 27 de agosto de 2004 pelo Foro Argentino de RadiosComunitarias (FARCO), instituição que congrega rádioscomunitárias e populares do país, composta por 91 associados.

<sup>6</sup> Busso e Jaimes (2011) destacam que, em 2004, o então presidente Néstor Kirchner delegou a seus assessores à época Oscar Parrilli, secretário geral da Presidência, Enrique Albistur, Secretário de Meios, e a Sergio Fernández Novoa, coordenador geral do COMFER (*Comité Federal de Radiodifusión*) a tarefa de receber uma comissão formada por 100 integrantes da *Coalición* na Casa Rosada. A comissão tinha como objetivo entregar ao presidente o documento *Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia*, o qual ficaria conhecido como *Los 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación* – ou, simplesmente, *Los 21 puntos*.

adotaram uma postura de conflito, a partir de um cálculo custo-benefício, em que os antigos aliados passaram a ser identificados como adversários. Nesse contexto, observam-se evidências que permitem identificar esse ator como adepto de um comportamento próprio de agentes de mudança do tipo *opportunists*.

Esse comportamento se intensificou na medida em que, concomitantemente, o poder Executivo elaborou a política pública *Fútbol para Todos*. A medida acabou por desempenhar papel relevante no processo de enfraquecimento do grupo de pressão formado por empresários de radiodifusão, especialmente o Clarín, sobretudo em termos de apoio popular e recursos financeiros. Sua gênese está associada à derrota da *Frente para la Victoria* nas eleições 2009, quando Cristina se viu forçada a mudar parte de seu governo. Uma das principais modificações incluiu a chefia de seu gabinete, que passou a ser ocupada por Aníbal Fernández, figura de livre trânsito no meio futebolístico. Atribui-se a ele a ideia que deu origem à medida *Fútbol para Todos* (VÁZQUEZ; CAYÓN, 2014).

O contexto era de crise no futebol argentino. Clubes acumulavam dívidas milionárias e jogadores ameaçavam greve. Ao mesmo tempo, o governo era alvo de críticas sistemáticas por parte da mídia, por conta das suas medidas tributárias para o agronegócio. Além disso, a presidente estava fragilizada após derrota nas eleições legislativas. Essas circunstâncias favoreceram a aproximação entre CFK e Julio Humberto Grondona, presidente da *Asociación Argentina de Fútbol* (AFA). Num encontro em Olivos, Cristina lhe fez uma proposta irrecusável: 600 milhões de pesos por ano pelos direitos de transmissão televisiva do campeonato nacional. A oferta era irrecusável: representava o triplo daquilo pago pela *Televisión Sateletal Codificada*, empresa vinculada ao Clarín (VÁZQUEZ; CAYÓN, 2014).

Naquele momento, o futebol foi adotado pelo governo como importante ferramenta para atingir objetivos políticos. As transmissões das partidas foram usadas como propaganda política para exemplificar a diversidade e a pluralidade na TV sob o ponto de vista do governo. O objetivo era conquistar apoio popular. Coincidência ou não, o fato é que isso acabou ocorrendo: 57% se diziam favorável à lei, enquanto 33,5% se manifestaram contrários (57% DE LA población..., 2013). Com uma só medida, a *Fútbol para Todos*, o governo quebrou uma relação histórica de cooperação entre a AFA e grandes empresas de comunicação, sobretudo o Clarín, enfraqueceu seus adversários políticos e ainda plantou a semente da conquista de apoio popular por meio de um elemento de natureza essencialmente emotiva – o futebol. Nesse contexto, é possível atribuir à AFA a classificação *symbionts parasitic* em termos de comportamento de agentes de mudança.

Os principais argumentos levantados pelo governo em defesa da LCSA se referiam à necessidade de combater a concentração de propriedade de veículos de comunicação e de garantir a participação da sociedade civil, por meio de conselhos, na fiscalização do sistema e do conteúdo transmitido (GUIMARÃES, 2009a). Dentre os 166 artigos do dispositivo legal, três deles foram alvo de intensa disputa no Congresso e na Corte Suprema argentina. Os artigos 45º, 48º e 161º tratam, especificamente, de

restrições à exploração do serviço de radiodifusão e compõem o Capítulo II, denominado *Régimen para La adjudicación de licencias y autorizaciones*.

O Art. 45º estabelece limitações referentes à concentração de licenças. Intitulado *multiplicidad de licencias*, parte do seu texto se refere à radiodifusão em âmbito nacional. Dentre as medidas, prevê que o titular de uma licença de emissora de TV fechada por satélite – quantidade máxima para essa modalidade – não poderá acumular qualquer outra licença para serviço audiovisual. O artigo prevê, ainda, a redução do número máximo de licenças de TV aberta por empresa de 24 para 10 concessões, além de impor às redes de televisão o limite de cobertura de 35% do total de habitantes do país. As principais emissoras de rede de TV nacional aberta não se enquadravam nessas características. Uma nota adicionada ao próprio texto legal procura justificar tais medidas ao fazer referência ao Art. 12º da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a respeito da presença de monopólios ou oligopólios em Comunicação Social.

As normas do Art. 45º dizem respeito, sobretudo, às condições sobre as quais se estruturaram as TVs em rede nacional. Da forma como foram redigidas, apresentam forte potencial para modificar significativamente esse cenário e, assim, romper com o histórico de regulação favorável a empresários do setor.

O Art. 48º, denominado *prácticas de concentración indebida*, apresenta restrições a processos de integração vertical ou horizontal de empresas. O texto prevê a inexistência de vínculos societários que indiquem essa situação como condição necessária à concessão de licenças, autorização para cessão de ações ou para obtenção de cotas. O artigo determina, também, a impossibilidade de se alegar direito adquirido para casos dessa natureza identificados a partir da lei em vigor. Mais do que isso, a o projeto estabelecia, em seu Art. 161º, intitulado *adecuación*, o prazo máximo de um ano contado a partir da sua sanção para as empresas se adequarem à norma.

Em nota referente aos Art. 45º e Art. 48º, o texto legal aborda o ambiente regulatório da Inglaterra e da França como exemplos para justificar suas previsões restritivas à concentração. Trata-se de numa referência indireta ao debate sobre os índices de audiência obtidos pelas redes nacionais de TV na Argentina, bem como a cenários de integração vertical, horizontal e cruzada entre empresas. Merece destaque, também, o Art. 29º, o qual estabelece restrições à presença de capital estrangeiro, limitando-a ao máximo de 30% de participação acionária por empresa concessionária. Levando-se em conta a história de inserção do capital transnacional nos meios de comunicação argentinos, a medida representava mais uma regulação desfavorável a empresários do setor.

Vale ressaltar que, ao agir por meio da regulação, o Estado distribui recursos e, assim, decreta ganhadores e perdedores. Para os aliados do governo, a lei era considerada “*La redistribución de la palabra*”. Redistribuição da palavra deve ser entendida como redistribuição de recursos em radiodifusão e, portanto, de poder. Nesse sentido, a *Coalición por una Radiodifusión Democrática* festejou a proposta, a qual incorporou boa parte do documento *21 Puntos Básicos por El Derecho a La*

*Comunicación.* Para a *Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas*(ATA), porém, o dispositivo feria princípios constitucionais como liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito à propriedade. A ATA representa, nesse cenário, agentes contrários a mudanças e favoráveis à manutenção do *status quo* vigente.

Ao mesmo tempo, políticos de oposição argumentavam que o projeto era inconstitucional: “*Sin justificación técnica ni jurídica alguna, se llevaba por delante la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad y los derechos adquiridos de muchos licenciarios*” (SIMÓN, 2013: 25). Para aqueles que se colocam contra a iniciativa governamental, a principal intenção de Cristina Kirchner com a LSCA era silenciar a mídia crítica à sua gestão. “*No es casual que desde el inicio de las hostilidades contra Clarín todos los infortunios, medidas de patas políticas y corruptelas del Gobierno e sus funcionarios hayan sido atribuidos de inmediato a ‘lacadena de desanimo’ e ‘los medios hegemonicos’*” (SIMÓN, 2013: 542). Grandes meios de comunicação se mobilizaram numa campanha conjunta de deslegitimação do projeto. “*Em espacios periodísticos y publicitarios la iniciativa fue codificada predominantemente como amenaza a la libertad de expresión, como La ley K par controlar a los medios*” (KITZBERGER, 2012:184).

Com um ato na Casa Rosada, realizado no dia 27 de agosto de 2009, CFK anunciou o envio do projeto ao Congresso Nacional. A Igreja, por meio do presidente da *Comisión de Comunicación Social del Episcopado*, monsenhor Agustín Radrizzani, bem como políticos de oposição e associações de imprensa como a *Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas* (ADEPA) e a *Secretaría de Información Pública* (SIP), defendiam que o projeto só fosse analisado após a renovação da Casa (SIMÓN, 2013). Vale ressaltar que no dia 28 de junho a presidente havia perdido as últimas eleições legislativas nos principais distritos do país e, conseqüentemente, a maioria dos deputados e senadores. O *timing* político poderia fazer diferença significativa em termos de custos de transação. Nesse episódio específico, protelar o envio do projeto ao Congresso aumentaria o risco de dificuldades para sua aprovação. O Executivo demonstrava pressa. Por isso, teria orientado o líder da bancada governista, Agustín Rossi, a não admitir dissidências ou modificações no projeto enviado ao Legislativo (SIMÓN, 2013).

A proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados no dia 16 de setembro de 2009 por 146 votos a favor, três contra e três abstenções. Os opositoristas boicotaram a votação. Formalmente, a aprovação da lei serviu ao discurso de consolidação da democracia no país, como parte relevante do processo iniciado em 1983 (BUSSO; JAIMES, 2011). A sessão na Câmara evidenciou esse aspecto, com ataques de deputados a entidades representativas de empresários – como a ADEPA, ATA e *Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas* (ARPA) –, as quais foram acusadas de cumplicidade com a última ditadura militar. Na madrugada do dia 11 de outubro, o projeto foi aprovado, também, no Senado por 44 votos a favor e 24 contra, sem nenhuma modificação.

O grupo Clarín decidiu questionar a constitucionalidade da lei nos tribunais. O resultado, porém, não foi o esperado pela empresa. No dia 29 de outubro de 2013, após um longo e complexo embate jurídico, a Suprema

Corte Argentina declarou constitucional a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* nº 26.522, numa votação apertada: quatro votos a três. Chegava o momento, então, das empresas cumprirem o que determinava o Art. 161º e se adequarem ao novo marco regulatório.

Em relação à chamada *cuota de mercado e y multiplicidad de licencias*, prevista no Art. 45º, a adequação está prevista para os seguintes prestadores de serviço de TV aberta em rede nacional: grupo Clarín (Canal 13), Uno Medios (Canal 2), Telefé (Canal 11). Todos superam a cota de 35% de participação. No quesito *exceso nominal de licenças a nível nacional*, ou seja, com mais de 10 licenças para exploração de serviços de radiodifusão, incluindo TV aberta, foram enquadrados os seguintes grupos concessionários: Clarín (25 licenças, sendo 5 de TV aberta) e Uno Medios (28 licenças, sendo 5 de TV aberta). Ambos os grupos empresariais acumulavam ainda serviço cruzado de TV aberta e TV por assinatura, tanto em nível local quanto em nível nacional, além de excesso de licenças em nível local. Por isso, também foram intimados a se adequar.

Cabe ressaltar, ainda, os dados a ela relativos em termos de adequação, para se ter uma ideia do impacto provocado pela LSCA também nesse ambiente. O Clarín possuía 237 licenças, quando o máximo deveria ser 24. O grupo Uno Medios somava 55 licenças dessa natureza.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo oferece uma interpretação da gênese da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* nº 26.522 sob a perspectiva da teoria da mudança institucional gradual (Tmig). Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a mesma representou uma mudança institucional significativa no cenário de políticas públicas de comunicação na Argentina.

Percebe-se o rompimento da lógica *path dependence* historicamente verificada naquele país. Entretanto, tal transformação não se enquadra em mudanças institucionais do tipo *critical juncture*. Sob o ponto de vista da Tmig, o cenário oferecido pelo caso argentino pode ser classificado como do tipo *displacement*, casos em que regras novas são implantadas em substituição a normatizações antigas. Entende-se a Resolução nº 125 como condição necessária ao desencadeamento desse movimento de mudança gradual ainda em curso. A assinatura dessa resolução teve como consequência não intencional a modificação legal do cenário regulatório da radiodifusão até então vigente naquele país. É difícil imaginar a gênese da LSCA sem a ocorrência desse episódio.

Pode-se afirmar que, no mínimo, o embate com o agronegócio serviu como catalizador de uma motivação latente. Da mesma forma, a política *Fútbol para Todos* pode ser considerada também como condição necessária, assim como a pressão do ator aqui denominado *movimientos sociales*. O conflito entre governo e aliados históricos abriu uma janela de oportunidade para a *Coalición por una Radiodifusión Democrática*. Nesse sentido, CFK aderiu ao movimento liderado por agentes de mudança do tipo *insurrectionaries*, grupo composto por atores considerados “perdedores” no cenário institucional anterior mas que, com as novas regras, vislumbram expectativas de benefício. A gênese da LSCA

contraria de modo significativo o ator historicamente “vencedor” e, agora, “perdedor”, identificado aqui como ator *radiodifusores*, congregado em torno de associações como a ATA, ARPA e *Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes* (CEMCI).

As empresas abarcadas pela nova lei ainda estão em processo de adequação, cujos efeitos ainda não são evidentes. Do ponto de vista normativo, no entanto, o que se percebe é uma mudança gradual significativa no ambiente regulatório da Argentina – algo, até então, sem precedentes naquele país.

## REFERÊNCIAS

57% DE LA población encuestada por ibarómetro apoya ley de medios en argentina. País en vivo, Ecuador, 06 nov. 2013. Disponível em: <<http://paisenvivo.com.ec/57-de-la-poblacion-encuestada-por-ibarometro-apoya-ley-de-medios-en-argentina/>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

AFSCA – Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Informe anual sobre contenidos de la televisión abierta argentina – período 2011. Buenos Aires: Presidencia de La Nación, 2012a. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/06/informe-anual-sobre-contenidos-de-la-television-abierta-argentina-periodo-2011/#.VHYU7lfF80s>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. 14º Informe Contenidos de la Televisión Abierta Argentina. Buenos Aires: Presidencia de La Nación, 2012b. Disponível em: <<http://www.observatoriodecomunicacion.cl/sitio/?p=1395>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

BALADRÓN, Mariela. La radiodifusión argentina después de la crisis de 2001: la política de comunicación de gobierno de transición de Eduardo Duhalde. In: MASTRINI, Guillermo (ed.). Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007). 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

BUSO, Néstor; JAIMES, Diego. La conquista de la ley. In: \_\_\_\_\_. La cocina de la ley. Villa Manuelita, 2011.

CALIFANO, Bernardette. Comunicación se escribe con K.: la radiodifusión bajo el gobierno de Néstor Kirchner. In: MASTRINI, Guillermo (ed.). Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007). 2.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

CNDC - Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Problemas de competencia en el sector de distribución de programas de televisión en la Argentina. CNDC: Buenos Aires, 2007. Disponível em: <[http://www.cndc.gov.ar/comp\\_television\\_castell.pdf](http://www.cndc.gov.ar/comp_television_castell.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2015.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GUIMARÃES, Thiago. Cristina Kirchner propõe lei para desconcentrar a mídia argentina, Folha de S. Paulo, Buenos Aires, 19 mar. 2009a. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u537149.shtml>> Acesso em: 10 set. 2010.

\_\_\_\_\_. A mãe de todas as batalhas, Folha de S. Paulo, Buenos Aires, 09 abr. 2009b. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/blogs/conexaobonsares/2009/03/19/lei>>. Acesso em: 10 set. 2010.

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

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

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

JACOBS, Alan M. Policymaking as political constraint: institutional development in the U.S. Social Security program. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

KITZBERGER, Philip. “La madre de todas las batallas”: el kirchnerismo y los medios de comunicación. In: MALAMUD; Andrés; DE LUCA, Miguel (coord.). La política en tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2012.

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

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

ONOMA, Ato Kwamena. The contradictory potential of institutions: the rise and decline of land documentation in Kenya. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

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

SIMÓN, Fabián Rodríguez. Clarín y la Mey de Medios: claves para comprender cómo resolverá el caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires: Planeta, 2013.

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

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

VASSALLO DE LOPES, Maria Immacolata; GÓMEZ, Guillermo Orozco (coords.). Memória social e ficção televisiva em países ibero-americanos: anuário Obitel. Porto Alegre: Sulina, 2013.