

Regulação dos meios de comunicação na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai

Virgínia Caetano Baumhardt¹

Resumo: O livro de Christof Mauersberger, “Advocacy coalitions and democratizing media reforms in Latin America – whose voice gets on the air?”, apresenta uma perspectiva comparada das tentativas de regulação dos meios de comunicação, na América Latina, nas últimas décadas, com um referencial teórico das políticas públicas.

Palavras-chave: regulação; comunicação social; meios de comunicação; América Latina

O livro “*Advocacy coalitions and democratizing media reforms in Latin America – whose voice gets on the air?*”, de Christof Mauersberger (2016) é uma obra simultaneamente atual e necessária, por apresentar uma pesquisa comparada sobre a regulação dos meios de comunicação social na América Latina, nas últimas décadas, sob um referencial teórico das ciências sociais. Mais especificamente, das políticas públicas. O livro tem como objetivo compreender como, em um contexto semelhante, os governos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai tiveram resultados distintos na tentativa de criar marcos regulatórios para esse campo, nos últimos 10 a 15 anos. Os dois primeiros casos são analisados em profundidade, enquanto os dois últimos são complementares à pesquisa.

O contexto é caracterizado por uma primeira condição comum aos países do continente, a saber: o campo de comunicação social é composto majoritariamente de empresas privadas, com concentração de mercado e vínculos com forças políticas conservadoras. Nas últimas décadas, por sua vez, distintos atores sociais se engajaram na defesa de reformas no campo. Esses mesmos atores apoiaram a ascensão de lideranças e partidos de centro-esquerda nos países analisados no livro. Por fim, os referidos presidentes eleitos e reeleitos caracterizam-se por fortes vínculos com movimentos sociais e, em alguns casos, incluíram reformas dos meios de comunicação em seus programas de governo (MAUERSBERGER, 2016, p. 6). Enquanto o governo da Argentina, na classificação do autor, passou por uma reforma radical da regulação da televisão aberta e o do Uruguai também – mas de maneira incremental –, os governos do Brasil e Chile não se engajaram em esforços significativos. O livro se dedica, portanto, a compreender o porquê dessas diferenças.

O referencial teórico fundamenta-se no que segue. Em primeiro lugar, o autor debate a relação entre os meios de comunicação e a democracia, com o objetivo de compreendermos a estrutura e a regulação de um dado campo econômico – no caso, o da comunicação social – afeta e é afetada pelas demandas por democracia. O segundo eixo do referencial teórico utiliza o modelo de coalizões de defesa, ou *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) para compreender campos ou

¹ Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Políticas Públicas pela Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). E-mail: virginia.baumhardt@gmail.com

subsistemas altamente conflituosos. O método utilizado é o de análise qualitativa comparada, o que é complementado com estudos de caso – para os casos argentino e brasileiro – que utilizam a ferramenta de *process tracing*.

Sendo assim, "*Advocacy coalitions and democratizing media reforms in Latin America*" é composto da seguinte estrutura. Dois capítulos apresentam o debate teórico: o papel dos meios de comunicação em sociedades democráticas, fundamentado no conceito de esfera pública (Habermas, 2003); e o modelo de coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). A seguir, o livro dedica dois capítulos para analisar os casos da Argentina e do Brasil, em relação ao histórico do campo, às mudanças nas administrações² e à caracterização dos dois principais atores coletivos³. Esses dois capítulos se encerram com análises das mudanças – ou não – nas duas trajetórias. O capítulo seguinte apresenta brevemente os casos do Chile e do Uruguai para, na sequência, comparar as ocorrências e postular condições para a democratização dos meios, no continente.

O capítulo dedicado ao caso do Brasil analisa reformas políticas nos meios de comunicação, entre 2003 e 2013. O objetivo é explicar por que não houve reformas democratizantes. Inicialmente, o autor postula que elas poderiam ter ocorrido por dois motivos: a existência de uma ampla coalizão, que demandava a democratização do campo, desde a década de 1990; e o fato de o PT ter conexões próximas com esse grupo e, mais importante, ser historicamente afetado por meios de comunicação concentrados e em oposição. Mauersberger (2016) entende que as condições para a mudança – quais sejam, o aprendizado orientado ou choques externos – foram prejudiciais, mas não proibitivas.

Parte importante do capítulo – aplicada também ao caso argentino – é a definição das coalizões que compõem o subsistema. A coalizão pela democratização dos meios, segundo o autor, possui uma ampla gama de atores da sociedade civil e uma estrutura institucional estável organizando seus membros. O principal guarda-chuva institucional do grupo é o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), criado em 1991. Esse ator coletivo é historicamente composto por sindicatos e pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), além de organizações profissionais, grupos culturais e artísticos, entidades do campo da psicologia, ativistas de ONGs ligadas à comunicação e meios alternativos. Há ainda ONGs por direitos humanos, pesquisadores e universidades públicas e parlamentares, que possuem vínculos mais fracos com o grupo principal. Segundo Mauersberger (2016), a coalizão pela democratização dos meios sofre de duas restrições: a sua estrutura não se flexibilizou; e as demandas são tradicionalmente fracionadas em perspectivas

² Néstor Kirchner e Cristina Kirchner, do Partido Justicialista, na Argentina; e Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil.

³ As coalizões são definidas, no livro, como coalizão pela democratização e coalizão privada.

de classe. Só recentemente, políticas públicas ancoradas no debate sobre direitos de comunicação ganharam terreno, com apoio internacional.

Já a coalizão privada possui um sistema de crenças forte e coerente, e acesso privilegiado a instituições políticas. Esse ator coletivo é composto por empresas privadas de televisão e suas entidades representativas – sendo Rede Globo e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert) as principais –, políticos proprietários de licenças de rádio e televisão, e *think tanks*. Ainda que seja menos diversificada que a coalizão pela democratização da comunicação, essa é mais difícil de compreender e definir do que a aquela. Alguns dos motivos elencados pelo autor são: não há uma estrutura formal que una a coalizão; o que aproxima os atores é o fato de lucrarem com o *status quo* da regulação dos meios – que, como não está ameaçado no Brasil, faz com que a coalizão não necessariamente se una; e, por fim, há pouca produção de material escrito.

O autor elenca uma série de iniciativas, exitosas ou não, de tentativas de reforma dos meios de comunicação, no Brasil, entre 2003 e 2013. Algumas delas são: a criação de grupos de trabalhos interministeriais; tentativa não exitosa de expandir a Agência Nacional do Cinema (Ancine) para cinema e audiovisual (Ancinav), entre 2004 e 2005; êxito na criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008; e organização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009. O período foi pontuado ainda pelo escândalo político midiático (CF. LIMA, 2006) de denúncia de compra de votos parlamentares nomeado, pela imprensa, na época, de "escândalo do mensalão", em 2005.

Sendo assim, Mauersberger (2016) analisa por que, a despeito da criação de grupos de trabalho, da existência de um choque externo – o "mensalão" –, um processo de amplo debate público – a Confecom –, não houve mudanças significativas nas políticas públicas de comunicação social, no país, no referido período. A conclusão é que, em primeiro lugar, as condições de mudanças por meio de aprendizado orientado foram dificultadas pelo alto nível de conflito entre as duas coalizões e a escassez de espaços de debate entre ambas. Já o choque externo, que poderia ter sido provocado pelo "escândalo do mensalão", causando a abertura de uma janela de oportunidades (Kingdon, 2003), não ocorreu devido à natureza do choque e à incapacidade de a coalizão pela democratização oferecer respostas apropriadas.

Tanto o aprendizado orientado quanto os choques externos, no entanto, não são suficientes para explicar a ausência de mudanças. Mauersberger (2016) incorpora ainda, então, o conceito de *policy brokers*, qual seja, os atores, presentes na arena institucional, que possam traduzir ou negociar as demandas das coalizões. A análise da estrutura dos dois atores coletivos aponta que a coalizão defensora da democratização possuía muitos poucos apoiadores no Congresso Nacional, e

vínculos específicos com diferentes partes do Executivo – entre os quais, a gestão de Gilberto Gil (2003-2008), à frente do Ministério da Cultura, e a de Franklin Martins (2007-2010), à frente da Secretaria da Comunicação. Assim, apesar da coalizão ter uma ampla composição e da sua proximidade com o PT, sua capacidade de agência (*brokerage capacity*) é limitada.

A coalizão privada, diferentemente, tem um acesso privilegiado desproporcional às esferas de tomada de decisão. O Congresso Nacional e o Ministério das Comunicações são as duas arenas principais. A coalizão possui um número significativo de parlamentares proprietários de empresas de TV privadas. Essa bancada permite uma forte presença do ator coletivo, no Congresso Nacional. Já no Ministério das Comunicações, nas duas primeiras gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006, e 2007 a 2010), os titulares da pasta foram definidos por partidos alinhados à coalizão conservadora – PDT e PMDB –, e não pelo PT. Assim, esses ministros das Comunicações atuaram, eles próprios, como *policy brokers* das crenças da coalizão privada. O autor conclui que a capacidade de agência da coalizão privada é muito mais forte que a defensora da democratização dos meios. Isso é resultado, principalmente, da composição dos dois atores coletivos.

O fim do livro é dedicado à comparação entre os casos da Argentina e do Brasil, incluindo também os exemplos do Chile e do Uruguai. Mauersberger (2016) aponta diferenças em relação à composição, sistema de crenças e recursos das coalizões privada e da democratização nos dois primeiros países, bem como a capacidade de agência de cada uma. Também são analisados o aprendizado orientado quanto os choques externos, nos dois casos.

O autor conclui que a coalizão pela democratização foi uma das principais forças condutoras das reformas nos meios, nos quatro países. Assim, ele cria uma tipologia que inclui dois eixos: o grau de institucionalização desse grupo e o quadro de referências das crenças do ator coletivo – sendo consideradas importantes as ideias ou valores vinculados à comunicação como um direito humano.

Entendemos que “*Advocacy coalitions and democratizing media reforms in Latin America*” é um livro de suma relevância para o já extenso e rico debate acadêmico sobre a regulação dos meios, na América Latina, nas últimas décadas. Isso porque, ao utilizar um modelo de políticas públicas e, em última instância, um aporte teórico da sociologia, o livro caracteriza um processo de continuidade e ruptura institucionais, bem como complexifica a descrição dos atores coletivos presentes no referido campo.

REFERENCIAL TEÓRICO

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Londres: Longman Publishing Group, 235 p, 2003.

LIMA, Venício A.. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 176p, 2006.

MAUERSBERGER, C. **Advocacy Coalitions and Democratizing Media Reforms in Latin America: Whose Voice Gets on the Air?** Cham/Switzerland: Springer International Publishing Switzerland, 2016.

MERTON, Robert K.. On Sociological Theories of the Middle Range. In: MERTON, Robert K.. **Social Theory and Social Structure**. New York: Simon & Schuster, The Free Press, 702 p, 1949.

SABATIER, Paul. A. **Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework**. Science Communication, 8(4), 649–692, 1987.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH Hank C.. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Colorado: Ed. Westview Press, Inc, 290 p., 1993.

_____. The advocacy coalition framework: an assessment. in: SABATIER, Paul (org.) **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 344 p, 1999.