



Mídia concentrada, Frágil Democracia: políticas de comunicação como incentivo ou barreira a processos de democratização¹

Juliano DOMINGUES-DA-SILVA²
Universidade Católica de Pernambuco, Recife, PE

Resumo

Este artigo trata da relação entre políticas de comunicação e qualidade da democracia. Mais especificamente, aborda a associação entre concentração de mídia, estrutura de mercado e legado autoritário, a partir da associação entre diversidade de mídia e qualidade da democracia. A reflexão é movida pelo seguinte problema: como concentração de mídia se relaciona com qualidade da democracia? A investigação parte do pressuposto segundo o qual países mais democráticos são, também, aqueles que apresentam mais diversidade de mídia. Desse contexto, emerge a tese aqui defendida: mercados concentrados ou pouco competitivos em termos de mídia estão associados a políticas regulatórias cuja gênese e desenvolvimento são caracterizados por legados autoritários.

Palavras-chave

Políticas de comunicação; democracia; concentração; diversidade; autoritarismo.

Introdução

O presente artigo apresenta uma reflexão em torno, fundamentalmente, da relação entre concentração de mídia, estrutura de mercado e legado autoritário. Tem-se como pano de fundo, portanto, a associação entre diversidade de mídia e qualidade da democracia.

Como linha condutora, parte-se do seguinte pressuposto amparado teoricamente: países mais democráticos são, também, aqueles que apresentam mais diversidade de mídia. Nesse sentido, o argumento aqui desenvolvido se propõe a oferecer uma possível resposta à pergunta: como concentração de mídia se relaciona com qualidade da democracia? Tendo-se em mente sobretudo o ambiente latino-americano, defende-se a seguinte hipótese: mercados concentrados ou pouco competitivos em termos de mídia são reflexo, em grande medida, de políticas regulatórias, cuja gênese e desenvolvimento são influenciados por legados autoritários.

¹ Trabalho apresentado no DT 8 – Estudos Interdisciplinares do XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste realizado de 2 a 4 de julho de 2015.

² Jornalista (Unicap), cientista social (UFPE), mestre e doutor em Ciência Política (UFPE). Coordenador e professor do Curso de Jornalismo da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Pesquisador da área de Comunicação e Política. juliano@unicap.br



Para verificar a pertinência dessa hipótese, a reflexão segue três etapas principais, pautadas por ampla revisão bibliográfica tanto de aspectos teórico-conceituais quanto de evidências empíricas. (i) No primeiro momento, faz-se uma distinção entre políticas de mídia guiadas por interesses de mercado (*market model*) e por interesse público (*public sphere model*). (ii) Em seguida, verifica-se essa a associação entre estruturas de mercado originadas desses modelos e o fomento de ambientes de diversidade ou de concentração de mídia. (iii) Por último, observa-se a relação entre estruturas pouco competitivas em termos de mercado de mídia e fragilidade democrática, resultado de políticas setoriais marcadas por legados autoritários.

Ao fim, conclui-se que a ideia de diversidade está associada à concepção de mercado competitivo. Essas duas características, por sua vez, estão associadas a democracias robustas. Ao mesmo tempo, concentração de mercado e baixa competitividades estão relacionados a contextos autoritários ou frágeis do ponto de vista democrático. A regulação de mídia guiada pelo modelo de mercado incentiva a concentração. O cenário latino-americano apresenta, predominantemente, uma estrutura de mercado de mídia moldada por interesses de mercado em detrimento de princípios guiados pelo interesse público. Esse aspecto pode ser creditado ao legado autoritário do continente.

Concentração, mercado e interesse público

Parte-se do pressuposto segundo o qual a forma como mercados de comunicação se estruturam e operam está associada diretamente ao debate sobre qualidade da democracia. Ao mesmo tempo, a ação regulatória governamental do Estado desempenha papel fundamental nesse processo de modelagem. Assim, países mais democráticos seriam, também, aqueles com maior diversidade em termos de meios de comunicação (BAKER, 2007). Por outro lado, a concentração desse setor nas mãos de poucos proprietários, seja por meio de monopólio governamental ou de oligopólio empresarial, representaria um prejuízo ao interesse público e, por conseguinte, ao funcionamento da democracia (BAKER, 2007; BUCKLEY, 2007).

Definir concentração, porém, não é tarefa simples, uma vez que se trata de um processo complexo e multifacetado, sobre o qual incidem inúmeras variáveis (MASTRINI; BECERRA, 2011) Entretanto, pode-se interpretá-lo em função do impacto provocado pelas empresas sobre determinado setor da economia, as imperfeições e assimetrias dele originadas, bem como suas origens políticas. Investigar



concentração é investigar estrutura de mercado e suas consequências, levando-se em conta o tipo de produto oferecido, custos para o consumidor e barreiras à entrada de novas firmas no cenário. Investigar estrutura de mercado em comunicação é, também, investigar qualidade da democracia.

Conforme destaca Ward, “*A diverse range of free media outlets, providing a range of views and opinions is seen as indispensable to the healthy maintenance of a democratic society*” (WARD, 2005, p. 3). Ao analisar o cenário de mídia nos EUA, Alemanha e Holanda, Smith e Tambini (2012) destacam a existência de fortes evidências empíricas nesse sentido: “ (...) *there is evidence that multiple source can reduce the risk of media misinformation and abuse of power and, at least in certain contexts, resulte in a more varied and diverse media sector*” (SMITH; TAMBINI 2012, p. 40). Cooper (2003), ao analisar o cenário de concentração de mídia nos EUA, ressalta: *Concentration of media ownership reduces de diversity of local reporting and gives dominant firms in local markets an immense amount of power to influence critical decisions* (COOPER, 2003, p. 6).

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

É justamente nos EUA, onde a mídia sempre foi controlada por empresas privadas, que o debate sobre concentração tem origem. Isso ocorre no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, com o livro *Who owns media*, de Compaine, em 1979, e, em 1983, com a publicação *The media monopoly*, de Bagdikian (CMPF, 2013). É também nos anos 1970 que a área *communications policy* emerge como subcampo da grande área *policy analysis* (GARCIA; SURLLES, 2007). Na Europa, apesar de mais recente, esse debate é se encontra amplamente amparado por evidências de que o mercado de mídia tende à concentração. Estudo do *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (CMPF, 2013) apresenta uma série de dados nesse sentido, com destaque para o mercado de TV, cuja operação requer alto investimento.

Questões sobre concentração e diversidade estão inseridas no amplo campo de análise de política de mídia. Napoli (2007) relaciona o que seriam três as questões-chave para se analisar política de mídia: conteúdo, estrutura e infraestrutura. Para os fins



da reflexão aqui empreendida, entende-se que problematizações sobre diversidade tendem a melhor se adequar ao campo da estrutura, assim conceituada por Napoli: “*Structures refers to policymaking directed primarily at influencing the structural elements of media markets, such as competitive conditions, ownership patterns, and related dimensions of the characteristics of content providers*” (NAPOLI, 2007, p. 12). Ao longo deste texto, o tema da diversidade é analisado sob essa perspectiva.

A estrutura de mercado, por sua vez, é resultado direto de políticas regulatórias. Na área de estudo de política de mídia, uma infinidade de temas se relacionam e estabelecem imbrincados diálogos, dentre os quais se encontram questionamentos referentes a regulação. Essa dimensão diz respeito, sobretudo, ao impacto das interações entre grupos de interesse da indústria, entidades da sociedade civil organizada e *policymaking* (NAPOLI, 2007). Parte-se do pressuposto segundo o qual a depender do desenho dessas políticas se tem como consequência mais ou menos diversidade – e, por conseguinte, mais ou menos democracia. Investigações com esse perfil compõem um sólido corpo de pesquisas classificado por Napoli (2007, p. 4) como “*economic-and-legally-grounded analyses*”. Ele refletiria a tensão entre o que o autor chama de “*economic policy objectives*” – como competição, satisfação do consumidor e eficiência – e “*political/cultural policy objectives*” – diversidade de pontos de vista e atendimento a minorias e comunidades locais. Just (2009) afirma que essa tensão pode ser ilustrada por meio do conflito entre escolas de pensamento dicotômicos: *market liberalism versus social liberalism; efficiency-oriented model versus democracy model*; modelos centrados na concepção *market economic versus* modelos marcados pela ideia de *social values*.

Essa disputa entre escolas também é objeto de reflexão de Rice (2008), a partir de duas categorias analíticas. O autor sugere que a análise sobre regulação de mídia – incluindo, obviamente, a radiodifusão – tende a assumir uma perspectiva baseada em princípios relacionados ao mercado (*market model*) ou à ideia de esfera pública (*public sphere model*). Puppis (2009) também apresenta uma distinção entre enfoques regulatórios. Para ele, o peça central desse debate é, justamente, a diversidade. As abordagens apresentadas pelos dois autores se assemelham quanto às suas características e, assim, seguem roteiro da tensão prevista por Just (2009). Interpretações vinculadas à perspectiva *market model* entendem mídia como um mercado qualquer, sem distinção em relação a demais empreendimentos, marcado pela competição comercial. Ao seguir a lógica de mercado, firmas desse ramo devem ter como objetivo maximizar recursos e



receitas, minimizar custos e riscos, proteger-se contra concorrentes e buscar novas audiências, de modo a satisfazer seus proprietários-investidores e evitar a falência. Intervenções governamentais não são bem vistas e o público é visualizado como consumidor. Interpretações vinculadas à perspectiva da esfera pública, por outro lado, entendem mídia como elemento influenciador dessa esfera (BUCKLEY, 2007).

Ressalte-se que, nesse contexto, a concepção de esfera pública inclui não somente noções de interesse público e democracia, mas também o contínuo diálogo público, conforme sugere Habermas (ROSE, 2008). Trata-se, assim, de algo a ser analisado a partir de princípios como diversidade, localismo, liberdade de expressão e de imprensa, sem perder de vista a escassez dos recursos para transmissão (espectro eletromagnético). Essa perspectiva também leva em conta a relevância da mídia como ferramenta de monitoramento do poder estatal e como fonte de informação para o cidadão – ou, nas palavras de Rice, “(...) *access to information for an informed citizenry necessary for democracy* (...)” (RICE, 2008, p. 21). Assim, há uma demanda por intervenções governamentais que garantam diversidade de mídia e o público é visualizado como cidadão.

Na categoria esfera pública também podem ser incluídos o que Napoli (2007) chama de princípios normativos para políticas de mídia: liberdade de expressão, interesse público e mercado de ideias. Parte-se do princípio de que a promoção desses princípios estaria associada a uma determinada estrutura de mercado de mídia. Esse pressuposto está presente não apenas em teorias normativas da democracia e da mídia (BAKER, 2009). Ele já havia sido destacado pela Unesco em seu relatório Mcbride, conforme destaca Rebouças (2003). Suas recomendações mais contundentes diziam respeito, justamente, à relação negativa entre democratização da comunicação e a ênfase a questões comerciais em lugar das sociais.

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

Nesse sentido, o Ofcom entende pluralismo e diversidade de mídia da seguinte forma: “(...) *as preventing any one media owner or voice from having too much*



influence over public opinion and the political agenda” (CMPF, 2013, p. 24). De acordo com definição do Ofcom, essa diversidade pressupõem a disponibilidade de diferentes pontos de vista tanto entre empresas distintas (classificada como *diversity across/between media enterprises*), mas também dentro da própria empresa, ao longo da sua programação (denominada como *diversity within media enterprises*).

Estudo do *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* destaca categoricamente: “(...) *media pluralism and media freedom are inevitably related to the positive impact that they have on the functioning and sustainability of the democratic system*” (CMPF, 2013, p. 24). Entretanto, empiricamente, observa-se a predominância do modelo de mercado no campo da mídia em detrimento do modelo da esfera pública (NAPOLI, 2007; LIVINGSTONE; LUNT; MILLER, 2007; LIVINGSTONE; LUNT, 2007; RICE, 2008; PUPPIS, 2008). Como consequência dessa predominância, verifica-se a concentração não apenas de altos índices de audiência em poucas fontes de informação, mas também dos processos de produção e distribuição desse conteúdo: “*So the commercial media system is potentially (some say inherently) a threat to diversity, the marketplace of ideas, and free speech*” (RICE, 2008, p. 21).

Horwitz (2007) também destaca esse efeito. O ponto central da sua reflexão é a concepção de “diversidade de vozes”, analisada a partir da investigação da origem e da lógica das regras de propriedade de mídia nos Estados Unidos. O autor observa que embora as empresas de mídia venham se tornando cada vez maiores e poderosas, as regras relacionadas à preservação da competição no setor têm sido ou consideradas inconstitucionais pela suprema corte ou alvo de flexibilização por parte da *Federal Communication Commission* (FCC). Esse movimento representaria uma ameaça à diversidade de vozes. Mas o que seria ‘diversidade’ em termos de mídia? Horwitz (2007) questiona: número de proprietários de empresas de mídia? Número de fontes que oferecem produtos midiáticos? Número de diferentes perspectivas retratadas em determinado conteúdo? Número de audiência?

Tratam-se, estas, de questões em aberto, para as quais não há respostas absolutas objetivamente mensuradas (COMPAINÉ, 2008). Nesse sentido, cada caso é um caso, de modo que a adoção de conceitos e dados para se medir concentração e diversidade de mídia deve levar em conta, sobretudo, as especificidades do contexto em análise. Esta é uma recomendação do *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (CMPF, 2013, p. 30).



Estrutura de mercado

A preocupação quanto às diversas dimensões do debate sobre diversidade – sobretudo em relação a ideia de diversidade de pontos de vista – justifica-se diante da possibilidade da estrutura de mercado. A depender do seu formato, este possui o potencial de suprimi-las ou incentivá-las.

Conforme destaca Wildman, *“is widely accepted that ownership structure does influence viewpoint diversity and policy has generally reflected a presumption that viewpoint diversity increases with outlet diversity”* (WILDMAN, 2007, p. 160-161). Esse pressuposto, amparado empiricamente, está previsto não apenas em investigações que têm como objeto diversidade em termos de conteúdo noticioso (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007; BARDACH, 2008; BLIDOOK, 2009). Mitchell e Malhorta (2008), por exemplo, ressaltam o pouco espaço destinado ao jornalismo em redes de TV aberta, como NBC, ABC e CBS. Entretanto, isso não fragiliza a análise empreendida pelas autoras sobre mudanças em padrões de propriedade de mídia e seus impactos em relação a princípios democráticos.

Ao também analisar concentração de audiência, Yim (2003 *apud* WILDMAN, 2007) confirmou a seguinte hipótese: na medida em que o número de empresas a ofertar conteúdo aumenta, a audiência tende a se desconcentrar, fracionando-se entre as fontes disponíveis no mercado. Compaine, com base em análise de audiência como um todo – não apenas aquela referente a conteúdo noticioso – também chega a conclusão semelhante: *“Those niches, meanwhile, can aggregate into significant numbers”* (COMPAINÉ, 2008, p. 184). No mesmo sentido, Cooper (2003) destaca os aspectos positivos relacionados a diversidade em termos de fontes, estrutura de mercado e pontos de vista: *When media outlets are numerous, they are also more accessible. (...) Simply put, ownership dictates viewpoint* (COOPER, 2003, p. 62).

Ao mesmo tempo, Alexander e Cunningham (2007) chamam atenção para uma distinção relevante: diversidade de fontes (número de empresas no mercado) não necessariamente significa diversidade de pontos de vista (variedade em termos de perspectiva sobre um mesmo objeto). Nesse sentido, os autores sugerem que o conceito de diversidade de fontes vá além e englobe não somente o número de firmas, mas também os interesses que norteiam o comportamento das mesmas. Se a presença daquilo que Alexander e Cunningham (2007) chamam de *extra-media interests* é identificada, cabe à autoridade reguladora garantir condições para o desenvolvimento de um mercado minimamente competitivo, de modo a fomentar diferentes pontos de vista.

A análise empírica desenvolvida pelos autores leva em conta a variável estrutura de mercado, cuja competitividade é mensurada por meio do índice Herfindahl-Hirshman (HHI) aplicado à participação de cada firma no setor. A investigação parte da hipótese segundo a qual há uma associação negativa entre concentração e diversidade. Os testes levados a cabo por Alexander e Cunningham (2007) confirmaram essa hipótese: quanto mais concentrada a estrutura de mercado, menos diversidade – o que sugere “estrutura de mercado” como variável relevante em estudos da área.

Outro achado da pesquisa diz respeito à densidade populacional como variável adotada. Os dados indicaram que quanto mais densa a população, mais baixo o grau de diversidade. As conclusões dos autores reforçam o pressuposto inicial por eles apresentados, o qual destaca o papel normativo relevante a ser desempenhado pelas autoridades regulatórias, no sentido de procurar garantir um mínimo de competitividade capaz de se refletir em promoção da democracia representativa. Alexander e Cunningham (2007) afirmam: “*This findings implies that regulatory policy designed to protect and encourage competition simultaneously helps satisfy a second policy objective: diversity*” (ALEXANDER; CUNNINGHAM, 2007, p. 94). A ideia de diversidade pode ser diretamente associada, portanto, à concepção de mercado competitivo. Em outras palavras, competitividade tende à diversidade.

Os resultados desse tipo de investigação podem ser associados a graus mais ou menos robustos em termos de ideais democráticos. Conforme destaca Goodman (2007), mesmo que não demande diversidade em termos de mídia, é importante que a audiência seja exposta a ela. Em tese, políticas públicas voltadas para o setor de mídia devem ter como objetivo final a preservação da diversidade (COMPAINÉ, 2008). Trata-se daquilo que Mauersberger (2011) classifica, em contexto de democratização, como regulação guiada por objetivos – ou *regulatory goals*. Nesse caso, a questão da diversidade como fim passa pelo debate sobre estrutura de mercado.

Entretanto, este não se trata, ressalva o autor, de modelo regulatório predominante no contexto da América Latina, onde se percebe um viés menos focado em diversidade e mais preocupado com oportunidades de mercado. “*The right to and the freedom of expression are usually guaranteed in national constitutions, but this has not found its way into media-specific regulation*” (MAUERSBERGER, 2011, p. 9). A regulação guiada por objetivos assentados em princípios democráticos seria algo previsto apenas formalmente.



Concentração como legado autoritário

Conforme destacado até aqui, diversidade de mídia está associada a democracias robustas. Ao mesmo tempo, estruturas oligopolizadas de mercado estão relacionadas a baixa competitividade (McGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2006). Esta, por sua vez, é característica de cenários de concentração, os quais estão associados a contextos autoritários ou frágeis do ponto de vista democrático.

Aos legisladores e formuladores de regulação cabe o desafio de identificar o que vem a ser diversidade e operacionalizar esse elemento, de modo a torná-lo efetivo por meio de dispositivos legais (WILDMAN, 2007). Isso ocorre através de políticas públicas. Cabe à regulação governamental promover a esfera pública no sentido habermasiano (CMPF, 2013), isto é, um espaço social aberto, em que a opinião pública é construída por meio da troca de informação e opinião. Não seria uma preocupação do mercado incentivar esses aspectos (SZECSKO, 1986).

Conforme destaca McChesney (2008), se em um determinado cenário de mídia se verificar mais ou menos diversidade, não parece razoável atribuir culpa aos empresários do setor. *“They are following what is rational for them to do, what the current market mechanism, shareholders, and policies media reward them for doing”* (McCHESNEY, 2008, p. 34). Além disso, mercados de mídia não surgem como resultado natural de um mercado livre. Esse pressuposto, de acordo com McChesney, não passa de um mito. Mercados de mídia devem ser entendidos, segundo o autor, como fruto de subsídios, políticas e decisões explícitos e seletivos. As perguntas centrais para se desvendar esse processo de estruturação de mercado são: *“who are the policies going to be made for, how are they going to be made, and for whose interests are they going to be made?”* (McCHESNEY, 2008, p. 35). Características em termos de grau de diversidade ou concentração estariam, portanto, diretamente relacionadas ao modo como esse mercado está estruturado, ao atendimento de determinados interesses em detrimento de outros.

Evidências históricas indicam que uma vez definida essa estrutura, dificilmente ela é reformada – o que sugere uma tendência à continuidade neste setor, baseada na ideia de *path-dependence*³. E a forma como um mercado se estrutura, por sua vez, pode ser

³ O fenômeno *path-dependence* pode ser assim conceituado: *“Clearly, in any conception of institutions, the cost of change whether formal or non-formal and whether financial or organizational must be part of what an institution confers. Equally, the political costs of trying to disturb the status quo are far greater where the struggle involves many actors with diverse preferences rather than only a few with homogeneous preferences. So, any system that makes decision-making difficult tends toward the preservation of existing institutions. But none of this is absolute”* (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p. XV).

diretamente associada ao modelo regulatório adotado por meio de políticas públicas setoriais.

A preponderância de interesses voltados para o mercado refletidos em políticas regulatórias é uma característica do mercado latino-americano, com uma especificidade: no continente, a formação de oligopólio é resultado, em grande medida, da íntima relação entre políticos conservadores e empresários, consolidada em períodos ditatoriais (BECERRA; MASTRINI, 2009; MAUERSBERGER, 2011; DOMINGUES-DA-SILVA, 2011). Mauersberger (2011) destaca, porém, o esforço de governos da Argentina, Chile e Uruguai no sentido de superar o que ele considera barreiras ao processo de redemocratização: “*Although the regulatory foundation from military times still in force, there have been important changes toward improving the exercise of the right to communicate*” (MAUERSBERGER, 2011, p. 13).

Mauersberger (2011), ao analisar os casos do Uruguai, Argentina e Chile, insere a investigação sobre política regulatória de radiodifusão no contexto mais amplo do processo de redemocratização. Assim como Zaverucha (2000; 2005) quanto às relações civis-militares, Mauersberger considera a mídia como parte relevante do processo – inacabado e frágil – de consolidação democrática. O autor defende que, na América Latina, o processo de democratização não chegou à mídia – o que tornaria, a princípio, os casos em questão como enquadráveis na classificação de autoritarismo competitivo (LEVITSKY; WAY, 2010) ou de democracias fragilizadas (ZAVERUCHA, 2000; 2005). A censura governamental acabou substituída pelo que Mauersberger chama de censura econômica, propiciada pela formação de conglomerados, resultado de uma aliança entre elites econômicas e políticos conservadores. O cenário latino-americano se caracteriza, portanto, pela baixa competitividade e pela homogeneização de conteúdo.

Entende-se que esse aspecto do contexto latino-americano enquadra-se no conceito de legado autoritário, desenvolvido por Cesarini e Hite (2004). Tratam-se de características culturais, sociais e políticas herdadas do regime autoritário por países redemocratizados. Este tipo de legado está inserido no contexto teórico de modelos de democracia enquanto substância⁴ (DOMINGUES-DA-SILVA; BARROS, 2014) e pode se manifestar por meio de instituições formais ou informais⁵. Considera-se que a aproximação entre essa conceituação e o cenário apontado como característico da

⁴ Sobre o debate acerca de democracia enquanto substância e enquanto procedimento, cf. Held (1987) e Macpherson (1978).

⁵ A respeito do conceito de instituições formais e informais, cf. Parsons (2010) e Levitsky e Helmke (2006).



América Latina em termos de sistema de mídia ocorre de forma ainda mais clara quando se leva em conta aquilo que Cesarini e Hite classificam como “*legacies as social and political actors and forces*”:

What are broadly conceived as sociological approaches to democracy and democratization tend to identify authoritarian legacies in the lingering power and influence of specific social classes, groups, coalitions, or network associated with previous nondemocratic regimes under the new posauthoritarian democracies (CESARINI; HITE, 2004, p. 10).

Elites econômicas e grandes proprietários de terra são apontadas pelas autoras como barreiras a processos de desenvolvimento e modernização em países latino-americanos pós-autoritários. A manutenção das relações de poder por meio da preservação de instituições autoritárias formais ou informais seria uma questão de sobrevivências para esses atores conservadores e tradicionais. Isso explicaria não somente o direto envolvimento deles em processos de redemocratização, sob pretexto de garantir a estabilidade, mas também a preservação de determinadas estruturas, as quais podem ser classificadas como legados autoritários.

Essas características herdadas de períodos autoritários se manifestam nos mais diversos campo da sociedade e das mais diversas formas, das relações civis-militares a políticas econômicas setoriais. Observa-se, com esse conceito desenvolvido por Cesarini e Hite, uma chave-explicativa relevante para se investigar mercado de mídia em países da América Latina. A depender do poder exercido pelos atores e instituições classificados como legados autoritários, o Estado pode ser ver tolhido quanto à sua capacidade de efetivar seus objetivos por meio de políticas públicas.

Conforme destaca Tilly (2013), uma das principais características de regimes democráticos é a capacidade do Estado implementar as suas decisões políticas: “Nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática os seus resultados” (TILLY, 2013, p. 29). Dessa forma, legados autoritários podem colocar em xeque essa capacidade. Considera-se como possível, assim, o diálogo teórico entre a concepção de legado autoritário e capacidade do Estado, assim conceituada:

Capacidade do Estado significa a extensão na qual as intervenções dos agentes do Estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes



desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições (TILLY, 2013, p. 30).

Quanto maior a capacidade do Estado, maior seu potencial de agir e, assim, afetar significativamente a vida dos cidadãos presentes na arena relacionada aos recursos em jogo. Ao mesmo tempo, quanto menor a capacidade do Estado, menor também essa influência, mesmo que se tente mudar o estado atual de coisas. O conceito de capacidade de Estado é utilizado como ferramenta analítica para se compreender políticas regulatórias, conforme evidenciam os trabalhos de Melo, Gaetani e Pereira (2005) sobre regulação do setor de telecomunicações no Brasil, e de Amengual (2012) a respeito de regulação de relações trabalhistas na Argentina.

Como a capacidade de agir está relacionada à capacidade de mobilizar recursos, atividades e conexões, pode-se inferir que continuidade ou mudança estariam associadas à maior ou menor capacidade de Estado. Frente a determinados atores e instituições defensores da manutenção, o Estado pode se mostrar incapacitado em efetivar mudanças significativas, a depender do poder de pressão desses atores. O mesmo pode ser dito em relação a uma situação hipotética em que o Estado se veja diante de determinados atores e instituições defensores da mudança do estado atual de coisas. Quanto mais democrático um país, espera-se que maior seja sua capacidade de Estado, uma vez que processos de democratização interagem, intimamente, com a capacidade de Estado.

A capacidade de Estado pode estar negativamente associada à presença de legados autoritários, os quais representam barreiras a ações promotoras de democracia. No campo específico de comunicação, essa associação parece uma hipótese razoável para se tentar compreender o processo de inércia legal ou de regulação favorável a determinados atores, em detrimento de outros que reivindicam maior democratização por meio de políticas públicas setoriais.

Considerações finais

O presente artigo procurou abordar a relação entre concentração de mídia, estrutura de mercado e legado autoritário. A partir da reflexão desenvolvida, é possível afirmar que a ideia de diversidade está associada à concepção de mercado competitivo, de modo que mercados em que se observa pouca competitividade entre firmas tendem a apresentar baixo grau em termos de diversidade de mídia.



Além disso, a concepção de diversidade de mídia pode ser analisada teórica e empiricamente a partir de inúmeras dimensões – diversidade de firmas, programação, pontos de vista, fontes, conteúdo, audiência, etc. –, a depender da aderência ao contexto investigado. Diversidade de mídia e mercados competitivos, por sua vez, estão associados a democracias robustas, ao mesmo tempo em que concentração de mercado e baixa competitividades estão relacionados a contextos autoritários ou frágeis do ponto de vista democrático.

Nesse contexto, está inserido o cenário latino-americano. Ele apresenta, predominantemente, uma estrutura de mercado de mídia moldada por interesses de mercado em detrimento de princípios guiados pelo interesse público, o que pode ser creditado ao legado autoritário do continente.

Referências

LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. The Johns Hopkins University Press: 2006.

ALEXANDER, Peter J.; CUNNINGHAM, Brendan M. Public and private decision making: the value of diversity in news. In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

AMENGUAL, Matthew. The politics of state capacity to enforce labor regulations. **Massachusetts Institute of Technology**, MIT Sloan School of Management, Institute for Work and Employment Research. Working Paper, dec. 2012.

BARDACH, A. L. A crisis in the newsroom. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

BLIDOOK, Kelly. Choice and content: media ownership and democratic ideals in Canada, **The Canadian Political Science Review**, 3(2), jun., p. 52-69, 2009.

BAKER, C. Edwin. **Media concentration and democracy: why ownership matters**. Cambridge: New York, 2007.

BAKER, C. Edwin. Viewpoint Diversity and Media Ownership, **Federal Communications Law Journal**, Vol. 61, n. 3, Article 5, p. 651-671, 2009.

MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. Structure, concentration and changes of the media system in the Southern Cone of Latin America, **Comunicar – Scientific Journal of Media Literacy**, n. 36, v. XVIII, p. 51-59, 2011.

BECERRA, Martín e MASTRINI, Guillermo. **Los dueños de la palabra**. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

CESARINI, Paola; HITE, Katherine. Introducing the concept of authoritarian legacies. In: _____ (eds.). **Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Cone**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.



CMPF – Centre for Media Pluralism and Media Freedom. European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom. **Policy Report**, jan., 2013.

COMPAINÉ, Benjamin. Competition in television and radio: trends and policy implications. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

COOPER, Mark. **Media ownership and democracy in the digital information age: promoting diversity with First Amendment principles and market structure analysis**. Center for Internet & Society, Stanford Law School, 2003.

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano. **A política da política de TV digital no Brasil: atores, interesses e decisão governamental**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2011.

DOMINGUES-DA-SILVA, J., DE BARROS, C.. O Que Significa “Democratização da democracia. **Revista Política Hoje**, 22, jan. 2014.

GARCIA, D. Linda; SURLÉS, Ellen. Media ownership and communications: enriching the research agenda. **Telecommunications Policy**, 31, p. 473-492, 2007.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HORWITZ, Robert B. On media concentration and the diversity question. In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

JUST, Natascha. Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US, **Media, Culture & Society**, SAGE Publications (Los Angeles, London, New Delhi and Singapore), v. 31 (1), p. 97-107, 2009.

LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. The Johns Hopkins University Press: 2006.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LIVINGSTONE, Sonia; LUNT, Peter; MILLER, Laura. Citizens, consumers and the citizen-consumer: articulating the citizen interest in media and communications regulation. **Discourse & Communication** (SAGE Publications), 1:63, p. 63-89, 2007.

LIVINGSTONE, Sonia; LUNT, Peter. Representing citizens and consumers in media and communications regulation. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science** (SAGE Publications), 611:51, may 2007.
NAPOLI, 2007

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAUERSBERGER, Christof. Whose voice gets on air? The role of community radio and reforms to democratize media markets in Uruguay, Argentina, and Chile. **Journal of Latin American Communication Research**, v. 1, n. 2, 2011.

MELO, Marcus; GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos. State capacity and institutional change: a case study of telecom regulation in Brazil. **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.



MITCHELL, Amy S.; MALHOTRA, Gauri. Current media ownership trends. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

McCHESNEY, R. W. Media and politics in the United States today. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

MCGUIGAN, James; MOYER, Charles; HARRIS, Frederick. **Economia de empresas**. São Paulo: Thompson Pioneira, 2006.

NOAM, Eli M. Are the american media becoming more concentrated?. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

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

PUPPIS, Manuel. National media regulation in the Era of Free Trade: the role of global governance. **European Journal of Communication**, v. 23, n. 4, p. 405-424, dec., 2008.

REBOUÇAS, Edgard. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UnB – 6 a 9 de setembro de 2006**. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1683-2.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2014.

RICE, Ronald E. Central concepts in media ownership research and regulation. In: _____. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

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

ROSE, Mark. The claims of copyright: public purposes and private property. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

SMITH, Rachel Craufurd; TAMBINI, Damian. Measuring media plurality in the United Kingdom: policy choices and regulatory challenges. **Journal of Media Law**, 4(1), p. 35-63, 2012.

SZECSKO, Tamás. Theses on the democratization of communication. **International Political Science Review** (SAGE Publications), v. 7, n. 4, Politics and the Media, p. 435-442, 1986.

TILLY, Charles. **Democracia**. São Paulo: Vozes, 2013.

WARD, David. Media concentration and pluralism: regulation, realities and the council of Europe’s Standards in the television sector. Report: **The role of media freedom and pluralism in strengthening democracy**. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Unidem, Campus Trieste Seminar, 2005.

WILDMAN, Steven S. Indexing diversity. In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.