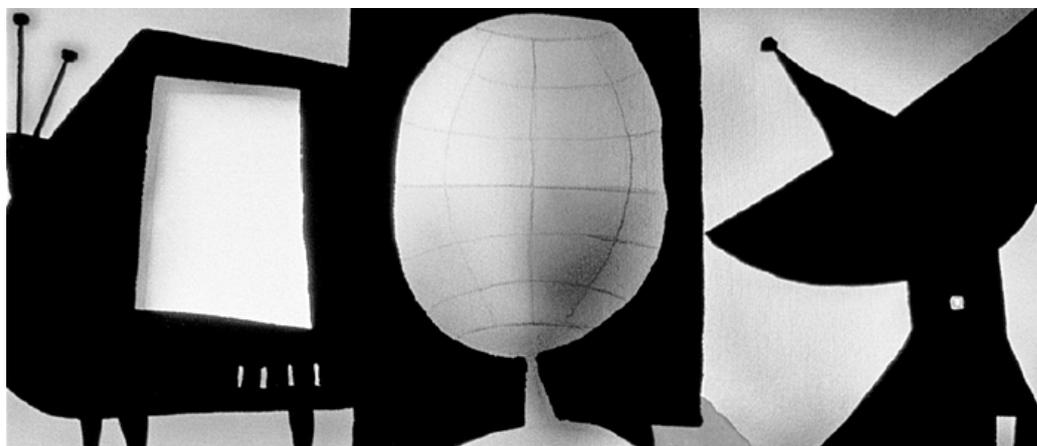


[A regulação da comunicação na Argentina: Novas diretrizes nas políticas de meios](#)

Por **Guillermo Mastrini**, Professor da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires e Coordenador Acadêmico do Mestrado em Indústrias Culturais: políticas e gestão, da Universidade Nacional de Quilmes

Por **Suzy dos Santos**, Professora da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadora do PEIC - Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia política da Informação e da Comunicação



Data da publicação:

Agosto de 2010

Em outubro de 2009, o parlamento argentino deu um passo muito importante para o avanço do processo de democratização da comunicação ao sancionar um novo marco legislativo que promove uma maior participação cidadã no sistema de meios de comunicação do país. A experiência resulta sumamente surpreendente mas também instrutiva para a região porque, nesta ocasião, o Estado tratou de regular os meios sem levar em conta exclusivamente os interesses dos grandes grupos de comunicação e seus donos. Embora tenha sido condenada pelas principais cadeias comerciais de rádio, jornais e televisão, tanto em nível nacional quanto internacional, esta experiência demonstrou que é possível regular a comunicação combinando os interesses de todos os setores: o próprio Estado, o setor empresarial e a sociedade civil.

No Brasil o assunto foi pouco falado na época da aprovação da Lei. Os meios de comunicação fizeram uma cobertura burocrática. No entanto, quase um ano depois, em agosto de 2010, os principais veículos brasileiros voltaram ao tema com forte carga bélica. Na televisão, a Globonews dedicou uma edição especial do “Sem Fronteiras” para discutir a relação entre imprensa e democracia na América Latina. Nos jornais impressos apareceram vários editoriais condenando o avanço de mecanismos contrários aos interesses dos grandes grupos midiáticos no continente. O tom das manifestações é sempre catastrófico, como se pairasse no ar uma grave ameaça à democracia. Os textos, como era de se esperar por quem acompanha a concentrada mídia brasileira, parecem redigidos por aqueles tradutores de títulos de filmes internacionais que transformam Shane em Os brutos também amam ou A hard day’s night em Os reis do iêiêiê, repletos de distorções de sentido destinadas a demonizar toda tentativa de regulação do setor.

O objetivo deste artigo é trazer luz a tão importante momento das políticas de comunicação e sintetizar as principais diretrizes que compõem a nova lei, repassando sinteticamente o contexto histórico em que ela se insere e sua importância para a região.

A nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (Ley Nº 26.522/09) substituiu ao antigo e autoritário decreto-ley¹ Nº 22.285, sancionado em 1980 pela última ditadura militar argentina.

A nova lei tem elementos altamente positivos em matéria de regulação democrática da comunicação. O principal feito a destacar, que entendemos inédito no mundo, é a reserva de 33% de todo o espectro eletromagnético a organizações sem fins lucrativos. Baseada na doutrina de direitos humanos, a lei procura gerar maior pluralidade de vozes, uma vez que apresenta uma política para limitar a concentração da propriedade dos meios.

ANTECEDENTES (1920-2009)

O marco normativo vigente na Argentina até pouco tempo atrás tinha como elemento chave uma norma (22.285/80) sancionada pelo governo de fato de 1976, que levou adiante a ditadura mais cruel da história do país, que desenhou um sistema de meios centralista e privatista, com muitos setores sociais excluídos de seus direitos. Além disso, durante os 25 anos de sistema democrático, a partir de gestões e ações do Estado e da pressão do mercado – constituindo um agente aglutinador desde o neoliberalismo e que avançou o escopo do marco legal – foram geradas condições ainda menos democráticas nos níveis de acesso e participação nos meios de comunicação.

A aplicação de distintas políticas, que nos anos da democracia argentina mudaram a lei da ditadura e pioraram as condições de acesso e participação nas mídias, responderam a projetos ideológicos e modelos de gestão estatal desde 1983 em diante, mas sobretudo durante a longa década neoliberal (entre 1989 e 2001) e a pós-convertibilidade (a partir de 2002 e até dezembro de 2007). Assim, a gestão de Carlos Menem, trouxe um conjunto de políticas neoliberais, materializadas na re-regulação, concentração e entrada do capital internacional na propriedade de mídias, além da situação na qual o regulado impôs suas condições ao regulador – aí se destacaram a Ley de Reforma del Estado (1989), que além de gerar o marco regulatório para a redução do papel estatal, transformou elementos do artigo 45º da Lei de Radiodifusão (que regulava sobre quem poderia ser licenciário de rádio e TV), permitindo a propriedade cruzada dos meios e privatizando os canais 11 e 13 de Buenos Aires. Tal lei foi acompanhada consecutivamente pelas seguintes medidas: o ingresso de capitais estrangeiros (mediante o Tratado de Protección Recíproca de Inversiones, de 1991, assinado entre Argentina e EUA, que adquiriu amparo constitucional na Reforma de 1994) e o Decreto 1005 de 1999 (que aumentou de 4 para 24 as licenças para radiodifusão permitidas a um mesmo grupo empresarial).

Durante a gestão de Néstor Kirchner (2003-2007) a estrutura herdada reforçou-se mediante um conjunto de medidas. Mesmo que apenas do ponto de vista discursivo, o mandatário confrontou continuamente a agenda jornalística dos grandes meios, interpelando-os diretamente em várias ocasiões. Em matéria de políticas de comunicação sua atuação soube acomodar os interesses mútuos. Os principais exemplos são o Decreto 527, de maio de 2005, porque suspendeu o prazo das outorgas e por haver permitido a fusão das empresas prestadoras de TV a cabo Multicanal e Cablevisión, as quais são controladas, desde novembro de 2006, pelo Grupo Clarín, que domina 80% do mercado no país. Sintetizamos as características deste marco normativo em um trabalho anterior, no qual descrevíamos os aspectos fundamentais do sistema de meios:

a dificuldade de estabelecer um processo regulatório democrático (e inclusive de alcançar objetivos políticos vinculados ao interesse público) não deve ocultar as características estruturais [...] da radiodifusão argentina que complementam as que temos destacado nestas conclusões. Desta forma, não se pode negligenciar a dependência e vinculação com o capital e a produção estrangeira; o histórico centralismo do sistema em torno de Buenos Aires, tanto na gestão quanto na circulação da informação e na produção de conteúdos; a sistemática discriminação sofrida pelos agentes não-governamentais sem fins lucrativos; a convalidação legal (geralmente através de decretos presidenciais) de situações de fato que tornavam a lei vulnerável; o não cumprimento da lei e seu regulamento em determinados pontos (por exemplo, os que exigem a publicidade das contas dos meios ou a autorização do Executivo para realizar transferências de ações); a formação de organismos de regulação e controle com caráter centralista, unitário e diretamente dependente do Executivo Nacional; a privatização da renda e a estatização das dívidas. Nestes aspectos a continuidade das diretrizes de política foram absolutas, mais além das características dos sucessivos

governos, o que denota uma rede social e institucional hegemônica que não foi resolvida em termos democráticos. (Mastrini e outros, 2005).

POR UMA DEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA AUDIOVISUAL

Em outubro de 2009, pela primeira vez, desde a recuperação da democracia em dezembro de 1983, se tratou em uma sessão plenária do Congresso sobre um projeto de lei de meios. Na história argentina houve quatro leis de radiodifusão. Somente a de 1953 teve trâmite parlamentar. As outras três foram decretadas por governos militares. Se a discussão não tivesse sido encerrada, hoje seria possível alcançar maiores níveis de consenso. O debate não estava esgotado. Pelo contrário, deu-se em um contexto áspero, com discursos dos grandes meios (especialmente do grupo Clarín) opondo-se de forma terminante ao conteúdo da nova lei.

Finalmente, o Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual foi aprovado com ampla maioria nas duas câmaras e converteu-se na Lei N. 26.522/09. A lei foi elaborada com apoio massivo de vários setores sociais, acadêmicos e políticos, entre os quais se destaca a ação da Coalición por una Radiodifusión Democrática (www.coalicion.org.ar). Nos artigos da lei se encontram a maioria dos 21 pontos que as organizações da sociedade civil haviam solicitado como pedras fundamentais de uma comunicação social democrática.

Apesar do que tentam expor os meios concentrados – os brasileiros inclusive -, que boicotaram todas as possibilidades de regulação, a lei sancionada garante a liberdade de expressão, democratiza a autoridade de aplicação, reduz o poder do Executivo (que até hoje controlava os meios como um interventor), estabelece mecanismos que impedem a constituição de oligopólios, defende as pequenas rádios e canais de tv de localidades provinciais. Seus objetivos propõem avanços para democratizar os meios, tais como: criar um órgão de aplicação federal com maioria de membros do Congresso; proibir que donos de empresas de TV a cabo sejam também donos de canais de TV (o que os obriga a comprar conteúdo de operadores independentes e pequenos), permitindo assim que novos atores ingressem no mercado; proibir as telefônicas de possuir meios de radiodifusão (e assim monopolizar o sistema). Definitivamente a lei estabelece condições para se pensar um sistema de meios democrático e plural.

A nova lei de comunicação audiovisual constitui um importante avanço porque vincula o conceito de liberdade de expressão aos direitos humanos. Também porque num país centralista, promove o federalismo - tanto na produção de conteúdos quanto na tomada de decisões. Porque alimenta a diversidade de vozes estabelecendo limites à concentração e ao domínio de mercado. E porque, pela primeira vez na Argentina, tanto a autoridade reguladora quanto os meios de comunicação de gestão estatal foram emancipados dos governos em questão. Esta lei anuncia controles cruzados e presença de minorias políticas, o que a inscreve numa tradição regulamentária progressista. Naturalmente o projeto não é perfeito. Algumas modificações realizadas pelo Parlamento ampliaram a sua base de apoios. Mas adiante pode-se sanar eventuais limitações da lei: a história não acaba hoje.

Como já havia sido dito, um dos aspectos mais inovadores da nova lei é a reserva de 33% de todo o espectro eletromagnético para o setor privado não comercial. De fato a lei reconhece três tipos de prestadores: estatais, privados comerciais e privados não comerciais. Entre os atores estatais, a lei reconhece a importância da radiodifusão universitária. Esta é uma categorização operacional que refuta confusões conceituais, tais como as que vemos no Brasil, através do dispositivo constitucional que define a complementariedade entre sistema público, privado e estatal. Definir um sistema público de radiodifusão no Brasil é tarefa totalmente inglória. Em primeiro lugar, entender esse público como estranho ao Estado e ao regime privado reduz brutalmente o universo de possibilidades.

Além disso, o pacote “rádios e TVs públicas não-estatais brasileiras” é fortemente constituído por outra categoria de serviço herdada dos militares, os canais educativos. Neste bloco temos redes religiosas, rádios e TVs comerciais disfarçadas de educativas, emissoras comunitárias (outra categoria extremamente confusa e mal conceituada na legislação brasileira de comunicação), emissoras universitárias, emissoras sem fins lucrativos vinculadas aos grandes meios e/ou associações empresariais – como o canal Futura, da fundação Roberto Marinho -, emissoras vinculadas a líderes políticos locais e regionais. Mesmo com tantas distintas naturezas, que estariam muito melhor definidas na categoria “privado não-comercial” do que na categoria “pública”, estas emissoras estão muito longe de ocupar 1/3 de todo o espectro eletromagnético brasileiro, especialmente nos grandes centros urbanos.

Em relação ao desenho institucional, a lei argentina criou a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación

Audiovisual, composta por membros distribuídos da seguinte forma: dois estão sendo designados pelo Poder Executivo, três pelo Congresso Nacional (garantindo dois às minorias) e três pelo Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (CFC). Especificamente outro elemento a se destacar é a formação do CFC, instância de debate das políticas públicas onde participam representantes das províncias, das empresas, dos radiodifusores sem fins lucrativos, das populações locais, dos meios públicos, dos sindicatos de trabalhadores de meios e algumas universidades. Também foram criadas as figuras do Defensor de la Audiência e um Consejo Acesor del Audiovisual y la Infancia. Ou seja, um amplo e plural corpo de instâncias que outorgam maior visibilidade e participação social na elaboração de políticas públicas de comunicação.

Outro capítulo a ser destacado é o que busca restringir a concentração dos meios. Neste sentido, uma mesma empresa ou pessoa poderá ter até dez licenças (atualmente são permitidas até 24) e até 35% do mercado potencial. Há também a limitação da propriedade cruzada dos meios eletrônicos na mesma zona de cobertura, mas não a de meios impressos e eletrônicos. De fato, uma das maiores polêmicas que a lei despertou foi a proibição de uma mesma empresa ser concomitantemente proprietária de operadora de televisão a cabo e canais de TV aberta na mesma zona uma vez que permite a essas operadoras de cabo só incluírem seus próprios sinais.

Finalmente, em matéria de conteúdos foram estabelecidas altas cotas de produção nacional (60%), de produção própria (30%), e independente (10%) com o objetivo de proteger a indústria nacional. Também vinculou-se o sistema de radiodifusão às outras indústrias culturais, já que parte das tarifas que os radiodifusores pagam para uso do espectro será destinado pela Autoridade Federal às indústrias do cinema e da música.

O CONTEXTO LATINOAMERICANO

Mais além do que escapa ao alcance deste artigo, não queremos deixar de apontar que, da nossa perspectiva, a discussão sobre a regulação democrática dos meios constitui um fenômeno que excede a dimensão nacional e se insere em um saudável processo latino-americano. Pela primeira vez na história da região, a cidadania está encarando processos de debate e ação em torno de políticas públicas de comunicação, superando os acordos “não escritos” entre governos e donos de meios. Alguns governos assumiram a iniciativa, já convencidos da necessidade de regular a comunicação, mesmo que seja para incrementar seu controle sobre o sistema midiático. Para além das intenções dos governos, a Ley de Radiodifusión Comunitaria, no Uruguai, as constituições da Bolívia e do Ecuador, a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), no Brasil, constituem diversos exemplos da extensão e da amplitude de enfoques do debate.

O Brasil vive um momento bastante propício para dar um salto qualitativo neste setor. Desde o Capítulo de Comunicação da Constituição, de 1988, tivemos várias iniciativas no intuito de democratizar este setor altamente concentrado: por exemplo, a Lei do Cabo; a proposta de criação da Ancinav; o Conselho de Jornalismo; a Classificação Indicativa; o PL 29; os Fóruns de TV Pública; a própria criação da TV Brasil, no bojo de uma Rede Pública de Comunicação. A maioria dessas iniciativas teve resultados tímidos. De fato, o avanço da democracia – e da democratização no acesso e na produção da comunicação – enfrenta estruturas bastante sólidas de continuidade e resistência à mudança.

Em primeiro lugar, vivemos um detalhamento das lógicas clientelistas que transformou as outorgas de rádio e televisão em moeda política no jogo federal - temos hoje no Brasil quase um terço das outorgas de rádio e televisão privadas vinculadas a políticos e, a maioria delas, afiliadas das grandes redes nacionais. Construímos também uma esdrúxula separação das “velhas” e “novas” tecnologias de comunicação em marcos regulatórios distintos (radiodifusão no âmbito do Ministério das Comunicações, ainda pautada por uma lei de 1962, totalmente anacrônica, e telecomunicações² no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações, seguindo as premissas neoliberais mais conhecidas). Ainda mantemos uma vergonhosa ausência de transparência sobre a estrutura de propriedade e de afiliação da radiodifusão nacional. E, por fim, optamos pela substituição das barreiras à entrada nacionalistas por barreiras à entrada segmentadas por serviço (os serviços gratuitos nacionalistas e os serviços pagos internacionalizados) e por região (em grandes centros urbanos a oferta de serviços tornou-se diversificada e competitiva, enquanto os pequenos municípios ficam isolados, sendo seu acesso à informação e à cultura fundamentalmente condicionado pela televisão aberta e pelo rádio).

Na abertura da Confecom, ocorrida em dezembro de 2009, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva condenou a atitude de grandes meios de comunicação, em especial a Rede Globo, que se recusaram a participar do debate, e também chamou atenção para a necessidade de se coibir o avanço de emissoras de rádios outorgadas a instituições sociais que servem de fachada para o controle de políticos tradicionais de várias regiões do país. O Presidente defendeu a necessidade de “agir corretamente para que as rádios comunitárias possam atender

verdadeiramente os interesses comunitários”. Se, num primeiro instante, esta fala sinalizou para uma possível ruptura na lógica das políticas de comunicação nacionais, a continuidade do discurso tratou de arrefecer a esperança: “e nós sabemos que todas essas coisas têm que passar pelo Congresso Nacional” (Silva, 2009). Com uma expressiva quantidade de radiodifusores entre os seus membros, o Congresso Nacional, é locus primordial de uma rede de relações entre os poderes locais, regionais e nacionais que fundamenta o sistema que temos chamado de coronelismo eletrônico e que tem como principal função a manutenção de um status quo, derivado da ditadura militar, que se fragiliza frente ao avanço dos movimentos sociais, do capitalismo internacional e frente à pulverização de tecnologias que permitem uma mudança significativa no acesso à informação e à comunicação.

Neste contexto de fragilidade é que o editorial de O Globo, do dia 26 de agosto de 2010, começava dizendo “milhões de cidadãos sul-americanos estão ameaçados de perder suas fontes independentes de informação e passarem a receber notícias através de um filtro governamental. É o chamado ‘controle social da mídia’, um projeto caro a governos ditos de esquerda, autoritários e neopopulistas, eufemismo de censura”, para logo em seguida fazer uma deturpada defesa dos grupos argentinos, Clarín e La Nación. Não se trata de um apoio isolado do mais concentrado grupo brasileiro de comunicação: muitos outros têm manifestado seus temores. Em todos os casos, as respostas dos principais grupos empresariais de meios têm sido coerentes com a defesa do status quo e de seus interesses, sustentando o dogma do mercado auto-regulado e dos perigos da ingerência estatal. Os dois princípios organizadores da resistência à sanção de uma norma democrática para os meios de comunicação têm sido: em primeiro lugar, sustentar que a concentração em poucas mãos não prejudica a liberdade de expressão e, em segundo lugar, que o único poder que restringe a liberdade de expressão é o do Estado e de sua gestão contingente (o governo).

A apropriação da gramática democrática por empresas que foram fortemente beneficiadas pelas ditaduras militares – liberdade de imprensa, autoritarismo, independência - mesmo ocorrendo de forma enviesada, denota um reconhecimento dos avanços da democratização da comunicação no continente. A conclusão do mesmo editorial supracitado de O Globo deixa clara a menção à oportunidade social que se descortina: “o Brasil não está livre de ações de grupos que visam subjugar os meios de comunicação independentes. Diversos projetos de lei nesta direção se originaram na Conferência Nacional de Comunicações [sic] – Confecom, convocada pelo governo. Em todo o continente está em risco a base das liberdades democráticas. Sem imprensa livre, elas serão revogadas”. Ou seja, as chances estão boas, nunca estiveram melhores.

1. Existe jurisprudência na Argentina que determina que os decretos sancionados durante os governos militares mantêm caráter de lei no retorno à democracia. Isto foi justificado há muito tempo pela Corte Suprema para a garantia da continuidade jurídica. Por esta razão, para substituir o decreto-lei sancionado pelos militares era preciso uma lei do parlamento e não apenas um decreto presidencial.
2. A divisão opera uma separação conceitual entre televisão aberta, compreendida pela radiodifusão, e televisão por assinatura, compreendida junto com os demais serviços como Internet e telefonia. Há ainda outra separação que é a retirada do cinema do escopo dos meios de comunicação e a sua estratégica colocação no âmbito do Ministério da Cultura/Agência Nacional do Cinema.

Categoria:

- [poliTICS 7](#)