

Ensaaios

## O processo de regulação democrática da comunicação na Argentina

DOI:10.3395/reciis.v4i4.415pt

### Santiago Marino

Coordenador do Mestrado em Industria Culturales, da Universidad Nacional de Quilmes. É assessor do programa Legislação da AMARC ALC e AMARC Argentina. smarino@unq.edu.ar

### Guillermo Mastrini

Diretor do mestrado em Industria Culturales, da Universidad Nacional de Quilmes. Foi presidente da Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social. gmastrini@yahoo.com.ar

### Martín Becerra

Professor Titular da Universidad Nacional de Quilmes e da Universidad de Buenos Aires. Pesquisador adjunto do Conicet. Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). mbecerra@unq.edu.ar

### Resumo

A aprovação da Ley nº 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual provocou uma mudança de rumo: tornou o Estado responsável pela garantia dos direitos sociais à comunicação. Essa mudança de rumo foi objeto de uma campanha de descrédito tão incomum, que provocou a convulsão dos principais grupos aos quais a lei surpreendeu sem estratégia. Sua suspensão, por parte da Suprema Corte de Justiça, evidencia a importância que tem a lei para um sistema de meios de comunicação estruturado com base na concentração de propriedade, na centralização da produção e na ausência de meios públicos não-governamentais. A aplicação da nova norma promete afetar e transformar esses três aspectos, em um contexto de convergência digital que o artigo também analisa.

### Palavras-chave

políticas de comunicação; Argentina; Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Nos últimos três anos, foi intensificado um debate anteriormente ausente na Argentina e tão necessário para a democracia das comunicações: a regulação dos meios de comunicação, materializada na discussão sobre a nova lei de radiodifusão. No momento de pensar nesse tema, é necessário incorporar elementos ao debate de modo ordenado, amplo e concreto, com o objetivo de dar conta dos processos sociais, políticos e econômicos que emolduram a situação para, em seguida, dar diretrizes ao debate, que deve ser complexo, exigente e consciente dos direitos humanos que estão em jogo. E também refletir sobre o caminho que a norma percorreu depois da sua aprovação até a sua suspensão por uma medida cautelar, na Justiça de Mendoza, e a decisão da Suprema Corte de Justiça da Nação (Corte Suprema de Justicia de la Nación - CSJN) para resolver essa situação.

Em outubro de 2009, o Congresso da Nação sancionou a nova lei de serviços de comunicação audiovisual (LSCA) nº 26.522/09, que substituiu o Decreto-lei<sup>1</sup> nº 22.285, sancionado em 1980 pela última ditadura militar. Durante os meses que se seguiram à aprovação, a discussão implicou o início da regulamentação da nova norma, da mesma maneira que a discussão, entre os atores envolvidos, sobre a integração dos distintos órgãos encarregados da gestão e do controle, criados com essa finalidade. Aliás, isso acarretou controvérsias a respeito da ausência de implementação de mecanismos consultivos ou participativos na escolha de alguns representantes para os órgãos mencionados, como o caso particular dos universitários.

Claro que a discussão mudou o foco a partir do momento em que a sua aplicação foi suspensa por uma série de

medidas focalizadas e particulares, entre as quais se destaca a sentença da juíza, de Mendoza, Olga Pura de Arrabal, cujo ditame foi ratificado pela Câmara de Apelações em segunda instância na mesma província. O ditame colocou a regulação da comunicação e da cultura nacional em um limbo jurídico, dado que não é possível aplicar a nova lei e que o governo resiste a utilizar a anterior, a da ditadura. A suspensão da aplicação teve eco em julgamentos de primeira instância de outras províncias e, portanto, se transformou em outro elemento central dessa discussão.

A sentença de Mendoza – a medida mais relevante a respeito da atual situação – tornou-se um elemento chave desse processo e dessa discussão, pelos efeitos institucionais da medida, pelas precariedades da sentença em termos legais; pela discutível legitimidade da medida cautelar que suspende a aplicação de uma norma apenas a partir de elementos do processo de aprovação e sem comentar nem uma linha do texto normativo; pela apelação do governo nacional e a chegada da situação à CSJN; e até pelas denúncias sobre a atuação dos membros da Câmara.

Como será analisado mais adiante, a LSCA tem elementos altamente positivos em matéria de regulação democrática da comunicação. O principal fato a ser destacado, que entendemos ser inédito no mundo, é a reserva de 33% de todo o espaço radioelétrico para organizações sem fins lucrativos. Baseada em uma doutrina de direitos humanos, a lei procura gerar controles de aplicação mais pluralistas e transparentes, ao mesmo tempo que apresenta uma política que limita a concentração da propriedade.

Embora escape do alcance deste artigo, é importante destacar que, na nossa opinião, a discussão sobre a regulação democrática dos meios de comunicação constitui um fenômeno que excede a dimensão nacional e se insere em um saudável processo latino-americano. Pela primeira vez na história, a cidadania mais ativa em organizações da sociedade civil tem encarado processos de debate e ação em torno das políticas públicas de comunicação, superando os acordos “não escritos” entre governos e donos das mídias. Alguns governos assumiram a iniciativa, seja por estarem convencidos da necessidade de regular a comunicação, seja para aumentar o seu controle sobre o sistema midiático. Porém, além das intenções dos governos, a lei de radiodifusão comunitária no Uruguai, as constituições da Bolívia e do Equador, a Conferência Nacional de Comunicação no Brasil constituem exemplos da extensão e amplitude de enfoques do debate.

De qualquer modo, as respostas dos empresários de mídia têm sido coerentes com a defesa do *status quo* e dos seus interesses, sustentando o dogma do mercado

autorregulado e dos perigos da intervenção estatal. Junto com representantes políticos de direita, os empresários dos principais grupos de meios de comunicação organizaram a sua resistência à promulgação de uma norma democrática para o setor a partir de dois princípios: em primeiro lugar, o de que a concentração em poucas mãos não prejudica a liberdade de expressão e, em segundo, o de que o único poder que restringe a liberdade de expressão é o do Estado e o da sua gestão contingente (o governo).

Ao rejeitar o dogma, Gustavo Arballo (2009) considera os meios de comunicação como uma praça pública, à qual todos têm direito de ter acesso (e não apenas aqueles que dispõem de mais capital econômico).

*“Para que isso ocorra, o Estado tem que intervir, evitar que quatro caras decidam fazer um curral e dizer: ‘a metade da praça é minha para sempre’; colocar a mínima segurança para que não haja máfia de punquistas; cuidar para que não haja charcos de água podre e mosquitos com dengue; delimitar as áreas em que pode ou não haver vendedores ambulantes; semear a grama dos canteiros [...]”.*

A objeção dos principais grupos midiáticos à metáfora da praça pública alega que, em matéria de mídias, as opções são variadas e que, então, o jogo da oferta e da procura decide “naturalmente” as preferências. Para desmontar esse argumento, é preciso distinguir entre pluralidade e pluralismo: a pluralidade refere-se ao número de meios de comunicação; o pluralismo à sua diversidade.

Neste artigo, além dessas considerações gerais prévias, procuraremos descrever os antecedentes legislativos e estruturais da radiodifusão argentina, para depois abordar as principais características da lei e do seu processo de acusação. Finalmente, serão apontados os desafios com relação ao futuro, quando sustentaremos que a nova Lei constitui uma base para o processo de democratização da comunicação. Para isso, será fundamental manter o debate aberto e procurar a participação constante da sociedade civil.

## O sistema de radiodifusão argentino

Diante da discussão do tema da radiodifusão e da transformação do seu marco normativo, a primeira questão a ser respondida é por que se tornou necessário sancionar uma nova lei de radiodifusão. E as respostas possíveis (extraídas de uma série muito mais ampla, talvez inacabada, talvez inacabável) estabelecem condições críticas sobre a estrutura e a conjuntura. O marco normativo, vigente até o fim de 2009, tinha como elemento chave uma norma

(22.285/80) sancionada pelo governo de fato de 1976, que deu continuidade à ditadura mais cruel da história argentina, regulou muitos aspectos da sociedade e criou um sistema de meios de comunicação centralista e privatista, com muitos setores excluídos dos seus direitos.

Posteriormente, durante os 25 anos de regime constitucional, mediante gestões e ações do Estado e diante da pressão do mercado — constituído como agente aglutinador a partir de políticas de perspectiva neoliberal, sobretudo desde 1989 — foram geradas condições ainda menos democráticas nos níveis de acesso e participação (sobretudo nesse último), elementos centrais do direito à comunicação.

Na verdade, a aplicação de distintas medidas políticas, que mudaram a lei e pioraram as condições de acesso e participação, correspondeu a projetos ideológicos e a modelos de gestão estatal de 1983 em diante, mas, sobretudo durante *a longa década neoliberal* (entre 1989 e 2001) e *a pós-conversibilidade* (a partir de 2002 até dezembro de 2007). Assim, durante a gestão de Carlos Menem, que conduziu um conjunto pormenorizado de políticas neoliberais, gestão materializada na re-regulação, concentração e internacionalização da propriedade, e na situação na qual o regulado impôs as suas condições ao regulador, destacaram-se a Lei de Reforma do Estado (1989), que, além de gerar o marco regulatório para a redução do papel estatal, transformou elementos do artigo 45 da Lei de Radiodifusão (que regulava as questões sobre quem podia obter concessão de rádio e TV), permitiu a propriedade cruzada de meios de comunicação, privatizou os canais 11 e 13 de Buenos Aires. Essa lei foi acompanhada consecutivamente pelas seguintes medidas: o Decreto nº 1.771 de 1991 (que permitiu a gestão de redes privadas semipermanentes<sup>2</sup> e a transmissão de publicidade dentro dos programas); a entrada de capitais estrangeiros (por meio do Tratado de Proteção Recíproca de Investimentos de 1991 firmado entre a Argentina e os EUA, e que adquiriu caráter constitucional na reforma de 1994); e o Decreto nº 1.005 de 1999 (que elevou de quatro para 24 o máximo de licenças permitidas).

Na administração de Fernando De la Rúa, a expressão do continuísmo foi mantida em uma (nova) tentativa frustrada de sancionar uma lei de radiodifusão na democracia, sem fazer mudanças no marco regulatório, além de impedir o controle dos meios de comunicação públicos, por parte do Parlamento, ao vetar a Lei de Rádio e Televisão Argentina, sancionada em novembro de 1999, que estabelecia esse tipo de gestão.

Logo após estourar a crise do modelo neoliberal, a gestão de Eduardo Duhalde, a partir de 2002, manteve as

condições que derivaram em benefícios aos organismos privados, embora a implementação do marco regulatório tenha se materializado depois da entrega do mandato a Néstor Kirchner em maio de 2003. De qualquer modo, é necessário destacar a promulgação do Decreto nº 1.214 no ano de 2002, que permitiu o acesso a licenças de FM para os municípios e de TV aberta para as províncias, além de excluir o papel subsidiário do Estado com relação às organizações privadas. Por último, durante a gestão de Néstor Kirchner (2003-2007), a estrutura herdada foi reforçada por meio de um conjunto de medidas que — colocadas em série — constroem esse sentido. A lei que “abriu” o processo, em 18 de junho de 2003 (ou seja, apenas três semanas depois da posse do mandato do ex-governador de Santa Cruz, que chegou ao poder com apenas 22 % dos votos e o apoio do *duhaldismo*, que controlava a maioria nas câmaras de Deputados e Senadores), da Lei de Proteção de Indústrias Culturais (nº 25.750 de 2003), que isentou as empresas de meios de comunicação da aplicação do sistema de *cram down* (estabelecida pela Lei de Falências, que diz que os credores podem se apropriar da empresa devedora até cobrir o valor devido), estabelece em 30 % o limite da participação de capital estrangeiro nesse tipo de atividade econômica.

Depois — em maio de 2005 —, foi sancionado o Decreto nº 527, que estabeleceu condições de licenças quase *vitalicias* (porque suspendeu o prazo da contagem dos anos das mesmas por dez anos, após ter outorgado as renovações reconhecidas pela lei — de dez anos — aos canais 11 e 13 em dezembro de 2004). Certamente, a promulgação da Lei 26.053, naquele mesmo ano de 2005, representou uma melhora, no que diz respeito ao acesso de alguns setores excluídos da possibilidade de obterem licenças, pois permitiu que organizações sem fins lucrativos obtivessem concessões. Porém as vantagens para a concentração não foram cortadas e, em dezembro de 2007, a partir do Ditame 637 da Secretaria de Defesa da Concorrência, foi permitida a fusão das empresas prestadoras do serviço de Televisão a cabo Multicanal e Cablevisión, controladas desde novembro de 2006 pelo mesmo dono: o Grupo Clarín.

Sintetizamos as características desse marco normativo em um trabalho anterior, no qual descrevemos os aspectos fundamentais do sistema de meios de comunicação:

*“A dificuldade de estabelecer um processo regulatório democrático, ou mesmo de alcançar objetivos políticos vinculados ao interesse público, não deve ocultar as características estruturais, que são descritas ao longo do livro, da radiodifusão argentina que complementam as que destacamos nestas conclusões. Dessa maneira,*

*não se pode negar sua precoce dependência do capital e vinculação à produção externa; o histórico centralismo do sistema em torno de Buenos Aires tanto no que se refere à gestão quanto à circulação de informação e à produção de conteúdos; a sistemática discriminação dos agentes não-governamentais sem fins lucrativos; a validação legal (geralmente por meio de decretos presidenciais) de situações de fato que violaram a lei; o não cumprimento da lei e do seu regulamento em determinados pontos (por exemplo, os que exigem a divulgação das contas dos meios de comunicação ou a autorização do Executivo para realizar repasse de ações); a formação de organismos de regulação e controle com caráter centralista, unitário e diretamente dependente do Executivo Nacional; a privatização do lucro e a estatização das dívidas. Nesses aspectos, a continuidade das diretrizes da política foi absoluta, além das características dos governos de turno, o que denota uma trama social-institucional hegemônica que não pôde ser resolvida em termos democráticos.” (Mastrini et al., 2005).*

As limitações políticas apontadas contribuíram para a configuração de um cenário midiático altamente concentrado, que pode ser definido pelas seguintes características:

1. O índice de concentração dos principais meios: a alta concentração dos mercados dos maiores meios de comunicação de massa (televisão aberta e a cabo; imprensa escrita e rádio) que, em média, têm um domínio de 78% nas mãos das primeiras quatro operadoras de cada um desses mercados (BECERRA et al., 2009);
2. O tipo de concentração conglomerada: diferentemente de outros países da região (como o Chile e inclusive o México), os principais grupos de comunicação da Argentina são conglomerados e estão presentes em quase todos os setores. O grupo Clarín, por exemplo, conta com emissoras de televisão aberta, sinais e empresas prestadoras de serviço de TV por assinatura, estações de rádio, jornais diários, portais de notícias na internet, fábrica de papel para jornais diários, entre outras atividades que controla de modo direto. Portanto, a concentração conglomerada que existe na Argentina se junta ao alto índice de controle dos mercados, por parte das principais operadoras, e potencializa o protagonismo exercido por poucos grupos comunicacionais expandidos em quase todos os meios de comunicação. Outros grupos com

posições importantes são a Telefónica da Espanha, Uno dos empresários Vila e Manzano e o grupo Pierrri;

3. A centralização geográfica da produção de conteúdos: uma das características do sistema de meios de comunicação na Argentina é a hipercentralização geográfica da produção dos conteúdos que, nos meios audiovisuais, são produzidos na região metropolitana de Buenos Aires e reproduzidos nos demais meios de comunicação do país.

É possível avaliar que o panorama político e econômico justificava em demasia a promulgação de uma nova lei de radiodifusão de acordo com as necessidades do conjunto da sociedade. Somente a capacidade de *lobby* dos grandes grupos empresariais pôde manter uma legislação tão restritiva durante tantos anos.

### Uma lei para a democracia

Pela primeira vez, desde a recuperação do regime constitucional em dezembro de 1983, foi tratado em uma sessão plenária do Congresso um projeto de lei de meios de comunicação. Trata-se de um fato quase inédito, pois seria preciso voltar até 1953 para encontrar o único antecedente similar.

Na história argentina, houve quatro leis de radiodifusão. Só a de 1953 passou pelo trâmite parlamentar. As outras três foram decretadas por governos militares. Cabe, então, se perguntar sobre as dificuldades de abordar um tema que, na hora dos discursos, todos qualificam como essencial. É evidente que há pressões e que a relação entre a esfera política e o sistema de meios de comunicação é muito mais complexa do que se admite. A probabilidade de que um debate vital e ausente do espaço público, durante décadas, se desse em um cenário deliberativo imaculado era baixa. Se a discussão não tivesse sido impedida durante tanto tempo, hoje, seria possível alcançar níveis mais altos de consenso.

Ao contrário, a discussão se deu em um contexto áspero, com discursos dos grandes meios de comunicação (especialmente do Grupo Clarín) que se opuseram terminantemente ao conteúdo da nova lei.

É por isso que se torna necessário dar conta das circunstâncias para compreender a situação, saber de onde partiram as discussões e qual foi o cenário. A conjuntura política que derivou da representação das principais multimídias nacionais (fundamentalmente as do Grupo Clarín, mas também do diário *La Nación* e dos canais de notícias de TV a cabo) é originária do conflito que elas mantêm com o governo desde o início de 2008. Naquele momento, as

grandes mídias apoiaram o *lock out* agropecuário, iniciado a partir das mudanças na aplicação de retenções móveis às exportações de grãos e sementes oleaginosas. Este fato marcou o início de uma conflituosa relação do Governo Nacional com o Grupo Clarín e outros grandes meios de comunicação, que foi intensificada com o envio de um projeto de nova lei de meios audiovisuais ao Parlamento.

A discussão da lei de serviços de comunicação audiovisual deu destaque, na área dos meios de comunicação, a um tema necessário e oculto (ocultado) pelos interesses econômicos em disputa e permitiu refletir sobre o papel e o caráter dos meios de comunicação de massa.

Finalmente, o projeto de Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual foi aprovado com ampla maioria em ambas as câmaras e se transformou na Lei nº 26.522/09. A lei foi elaborada com apoio maciço de vários setores, entre os quais se destaca a ação da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática<sup>3</sup>. No conjunto da lei, é reconhecida a maioria dos 21 pontos que as organizações da sociedade civil haviam solicitado como pontos fundamentais para uma comunicação social democrática.

Apesar do que tentam alegar os interesses mais concentrados do sistema de meios de comunicação, essa lei cultiva uma raiz democrática uma vez que garante a liberdade de expressão, pois levanta o impedimento que existia para que organizações não lucrativas possam participar como emissoras em uma sociedade aludida como “da informação”; reduz o poder do Executivo (que até hoje controlava diretamente a autoridade de aplicação da lei por meio de um interventor); estabelece mecanismos que dificultam a constituição de oligopólios altamente concentrados; defende as rádios e canais pequenos de localidades de províncias; e exige cotas de produção local a todas as operadoras do sistema. Os seus objetivos propõem avanços, como: a criação de uma autoridade de aplicação federal, autárquica e com membros das minorias políticas parlamentares; o estabelecimento de regras que impeçam a propriedade cruzada no mercado audiovisual (TV aberta e por assinatura), permitindo assim que novos agentes se incorporem ao mercado; a proibição às companhias telefônicas de deterem licenças de meios de comunicação (de modo a evitar, assim, o monopólio eventual do sistema por operadoras muito poderosas).

O projeto de lei de comunicação audiovisual constitui um importante avanço porque vincula o conceito de liberdade de expressão aos direitos humanos. Também porque, em um país centralista, ele promove o federalismo tanto da produção de conteúdos como da tomada de decisões, porque incentiva a diversidade de vozes, estabelecendo

limites para a concentração e o domínio de mercado; e porque, pela primeira vez na Argentina, tanto a autoridade de aplicação quanto os meios de comunicação de gestão estatal não serão totalmente controlados pelo governo de turno. Ele revela controles cruzados e presença de minorias políticas, o que se inscreve em uma tradição regulamentar progressista. Obviamente, o projeto não é perfeito. Algumas modificações realizadas pelo Parlamento ampliaram a sua base de apoio. Mais adiante, poderão ser sanadas eventuais limitações da lei: a história não acaba hoje.

Como já foi ressaltado, um dos aspectos mais inovadores da nova lei consiste na reserva de 33% de todo o espectro para o setor privado não comercial. De fato, a lei reconhece três tipos de prestadoras: estatais, privadas comerciais e privadas não comerciais. Dentro dos agentes estatais, a lei reconhece a importância da radiodifusão universitária.

Com relação ao projeto institucional, a lei criou a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, composta por sete membros. Dois são designados pelo Poder Executivo, três pelo Congresso da Nação (que atribui dois às minorias) e dois pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (CFC). Outro elemento a ser destacado é exatamente a conformação do CFC, instância de discussão de políticas públicas da qual participam representantes das províncias, das empresas, dos radiodifusores sem fins lucrativos, dos povos locais, dos meios de comunicação públicos, dos sindicatos de trabalhadores de meios de comunicação e das universidades. Também foram criadas as figuras do Defensor da Audiência e um Conselho assessor do audiovisual e da infância. Ou seja, um corpo amplo plural de instâncias que conferem maior visibilidade e participação à sociedade na elaboração de políticas públicas de comunicação.

Outro capítulo a ser destacado é o que procura impedir a concentração dos meios de comunicação. Neste sentido, limita-se a dez a quantidade de licenças de que uma mesma empresa ou pessoa pode dispor (atualmente, permite-se até 24) e a 35% do mercado potencial. Também é limitada a propriedade cruzada de meios eletrônicos na mesma área de cobertura, mas não a de meios impressos e eletrônicos. De fato, uma das maiores polêmicas que despertou a lei foi a proibição de ser proprietário de distribuidoras de TV a cabo e canais de televisão aberta na mesma área. Ao mesmo tempo, é permitido às distribuidoras de TV a cabo incluir apenas um sinal próprio.

Finalmente, em matéria de conteúdos, são estabelecidas altas cotas de produção nacional (60%), de produção própria (30%) e independente (10%) com o objetivo de proteger a indústria nacional. Também se vinculou o sistema de

radiodifusão a outras indústrias culturais, uma vez que parte dos impostos que os radiodifusores devem pagar pelo uso do espectro é revertido pela Autoridade Federal à indústria do cinema e à da música.

Um aspecto procedimental foi altamente questionado pelos grandes grupos de comunicação. A lei dá um ano de prazo para se adequar às suas disposições. Como muitos grupos excedem às novas regras que limitam a concentração, eles serão obrigados a desinvestir, motivo pelo qual argumentaram que isso atenta contra a segurança jurídica dos seus investimentos. Claro que os grandes meios não se opuseram a regulações anteriores dispostas por decreto (entre outros presidentes, por Carlos Menem e Néstor Kirchner) que os beneficiavam. Efetivamente, a discussão da LSCA demonstrou a falácia de considerar que o Estado foi um agente circunstancial na sorte do sistema de meios de comunicação. Esta ideia, solidária ao mito da autorregulação. O maior conhecimento social sobre o sistema de meios de comunicação, subproduto do debate da lei após décadas de obstrução interessada do tema nos próprios meios e nos segmentos políticos, permite observar que, nos últimos 35 anos, o Estado foi um formidável destinador de recursos públicos para os principais agentes do setor.

O caminho a ser percorrido ainda é longo. A promulgação de uma lei de meios de comunicação democrática constitui um marco fundamental. Porém, só pode ser considerada um ponto de partida necessário para dotar o conjunto da sociedade de uma política pública que até agora não havia existido no setor.

Depois da promulgação da lei, foram recriadas as responsabilidades. O governo deve aplicá-la ao conjunto dos agentes, embora não possa fazê-lo dada a situação de limbo jurídico na qual permanece, que o reduziu a apresentar apelações e a sustentar a militância para colocá-la em vigor em caráter urgente. O Congresso deve ainda o compromisso de se incumbir imediatamente dos temas que estão pendentes, como a regulação da publicidade oficial, o acesso à informação pública ou os serviços convergentes. A sociedade também tem as suas responsabilidades: a democratização da comunicação é um processo crescente que demanda todos.

### A lei e o seu acidentado percurso posterior

Depois da aprovação da LSCA, o caminho percorrido foi o seguinte:

- Promulgação da norma, por meio de uma série de Decretos assinados pelo Poder Executivo Nacional (PEN), que implicavam o início do processo de integração dos organismos de controle e aplicação;
- Apresentação da Lei e abertura da convocatória para a integração do Conselho Federal, além da designação das autoridades representantes do PEN na Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA);

Para “o dia seguinte” à promulgação, eram esperados dois acontecimentos que finalmente ocorreram. Em primeiro lugar, o (re)aparecimento de disputas no processo de formação das distintas autoridades de aplicação, que a nosso ver, ocorreu em alguns casos sem observar os mecanismos consultivos e participativos estabelecidos na Lei e nos seus decretos regulamentares. E em segundo, a “acusação” da norma, uma etapa que no fechamento de 2009 parecia complicada pela agenda e pelo recesso do judiciário, assim como intensa e sensacionalista na área dos meios de comunicação de massa.

Por um caminho paralelo, prosseguiram os aspectos específicos da Lei, entre os quais apareciam, por um lado, aquilo que pode ser aplicado, desde o início (como a mudança na nomenclatura da autoridade de aplicação e algumas demandas e exigências de conteúdos para os concessionários); e, por outro, os elementos que demandam o processo de regulamentação (via leis, decretos, resoluções, ou redação dos regulamentos de funcionamento de agentes, como o Conselho Federal), cuja complementação permitiria a entrada em vigor do artigo 161, por exemplo, que se refere ao processo de redução dos investimentos dos atuais grupos concentrados.

Em resumo, os passos seguintes representavam a legitimação da dinâmica (a partir do momento em que a oposição nomeasse os seus representantes nos organismos), a distribuição da norma em planos, programas, projetos (como o Censo de Concessionários convocado pela AFSCA em janeiro de 2010) e a discussão, por outras vias, dos agentes afetados por meio das ações em diferentes juizados, o que ganharia forma e poder com o passar do tempo.

A acusação era uma ação esperada e esperável, envolvia a reação inclusive antecipada de distintos grupos de meios de comunicação. Antes do começo do recesso judicial de janeiro de 2010, aconteceram denúncias e resoluções ou medidas cautelares (que impedem a aplicação da norma até a resolução definitiva), apresentadas por distintos agentes envolvidos de modo direto (como o Grupo Clarín), mas também por deputados que pretendiam boicotar a discussão do projeto no Congresso, como os casos de Salta e Mendoza. A mais relevante foi a denúncia do Deputado Thomas de

Mendoza (peronismo federal), uma vez que não gerou apenas a suspensão da lei, mas também foi acompanhada por uma medida em segunda instância. E, além disso, porque abriu a discussão sobre os próprios juízes, dado que Pura de Arrabal é a mesma juíza que, em 2006, havia decidido a suspensão das emissões do sinal do Canal 7 na cidade mendocina de San Rafael frente a uma denúncia do Grupo Vila-Manzano. E porque os integrantes da Câmara Federal de Apelações dessa província, Otilio Romano e Luis Francisco Miret, se opõem a uma denúncia que poderia resultar em um julgamento político contrário a eles por cumplicidade com os crimes de lesão à humanidade cometidos durante a ditadura militar.

Neste sentido, “as medidas cautelares suspensivas da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual nº 26.522, emitidas por juízes federais de primeira instância de Mendoza e Salta, provocaram um limbo normativo e um disparate político na radiodifusão. Como a nova lei de meios de comunicação tornava sem efeito o Decreto-lei nº 22.285 da ditadura, a suspensão da primeira repõe automaticamente a vigência do segundo” (BECERRA, 2010).

Após o fim do recesso judicial, a Aufer apelou das sentenças adversas e, além disso, emitiu quatro resoluções, entre as quais se destacou a criação do registro de sinais e de produtores, uma lista sobre as atuais prestadoras e a sua situação, que foi respondida por mais de 15 mil entidades. Enquanto isso, a partir de distintos lugares e agentes foram geradas ações para:

a) defender a norma: como as colocações e ações da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática e de seus membros, cuja ação mais relevante resultou na marcha realizada em 18 de abril pelas ruas da cidade de Buenos Aires, convocada com o objetivo de solicitar aplicação urgente da norma, que reuniu dezenas de milhares de pessoas.

b) intervir no processo: como a apresentação de um sólido *amicus curiae*, entendido como uma apresentação que pode ser realizada por terceiros em uma disputa judicial, com interesse justificado na resolução final do litígio, a fim de expressar as suas opiniões em torno da matéria, por meio de contribuições de transcendência para a sustentação do processo judicial. Promovido pelo CELS e acompanhado por sindicatos de trabalhadores de mídias, universidades nacionais e meios comunitários, o recurso a ser contemplado como parte interessada na defesa da Lei de serviços de comunicação audiovisual foi apresentado na Câmara Federal de Apelações de Salta. Esta Câmara irá arbitrar sobre algumas impugnações judiciais à Lei nº 26.522.

A Câmara Federal de Apelações de Mendoza confirmou, em março de 2010, a medida cautelar determinada pela juíza Olga Pura de Arrabal, gerando assim a suspensão da aplicação da Lei nº 26.522. O citado Gustavo Arballo encontra vários severos problemas nessa sentença, entre os quais se destacam, do particular ao geral, os seguintes:

- **“Incompetência territorial:** A Justiça Federal de Mendoza nunca deveria intervir neste caso: não é competente para deliberar sobre atos do Congresso Nacional cuja sede se encontra em Buenos Aires. Isto não se altera pelo fato de tratar de um Deputado Nacional eleito nessa província: uma vez integrados à Câmara, os legisladores não têm um vínculo territorial que acompanhe a sua pessoa para onde se encontrem [...] e gera um problema de multilitigiosidade: todos os deputados podem se apresentar teoricamente em todos os juizados federais. E, de acordo com a perigosa doutrina adotada pela Câmara de Mendoza, bastará que qualquer um deles obtenha uma medida favorável para que uma lei questionada deixe de vigorar em todo o país.
- O corpo de delito do cerceamento sugerido seria constituído por três denúncias:

1) **Os ditames não cumpriram o prazo de sete dias.**

Em trâmites normais, os projetos devem ter um tempo de espera de sete dias. No entanto, o prazo de sete dias para os ditames é uma lei geral, complementada pela *lex specialis*, que pressupõe a convocatória para sessão especial, que tem um prazo específico e um tema único;

2) **O Plenário de Comissões foi feito sem um texto impresso do Projeto.** Na realidade, parece que cada presidente de bloco contava com uma cópia. O projeto foi lido em voz alta e o Plenário de Comissões fez um ditame “a favor” dele, por maioria, e quatro ditames “contra”, por minoria. A existência de ditames por minoria dá conta de duas importantes questões: a participação da oposição na discussão, garantindo o quórum; e a leitura e discussão prévia do ditame, por maioria, por parte dos ditames por minoria.

3) **A sessão começou depois de meia hora da convocação.**

Como disse o Poder Executivo no recurso, meia hora é o prazo mínimo de espera requerido. Textualmente, o regulamento diz: “É obrigação dos Deputados que estiverem reunidos, esperar meia hora a mais da designada para a sessão”. Não diz em nenhuma parte que, passada essa meia hora, devam se levantar. Convocada uma sessão, é possível esperar mais tempo e, quando houver quórum suficiente, haverá sessão válida.”

O próprio Arballo coloca, além disso, na sua análise, que “embora a Corte ‘a princípio’ não trate de questões de medidas cautelares, o princípio cede quando há gravidade institucional. [...] Suspende, por meio de uma medida cautelar, a aplicação de uma lei é uma coisa que nunca antes havia sido feita. Por isso, é de altíssimo interesse saber se a Corte compartilha ou não o que a Câmara Federal de Mendoza disse no caso ‘Thomas’”.

Logo depois que o Estado Nacional apresentou, em março, a apelação, em 30 de abril, a mesma Câmara Federal de Mendoza considerou que o caso “suscita questão federal suficiente” e levou a causa à CSJN, que resolveu advogá-la e arbitrar, em pouco tempo, sobre a validade da suspensão da norma.

A suspensão está baseada em questões de fundo e de forma. De fundo, porque alguns artigos da norma – relativos aos modos previstos para desconcentrar o mercado ou o seu regime concessões – seriam controvertidos (por exemplo, o impedimento aos operadores de TV a cabo de possuir mais de um sinal). E, de forma, devido ao lacônico trâmite legislativo, considerando que os prazos de funcionamento das comissões, como ocorre com frequência, foram exíguos. A objeção de fundo, se fosse válida, seria reparada com normas complementares ou emendas da lei e não com a sua suspensão, uma vez que o argumento subjacente é o de que a lei garante direitos até agora não reconhecidos e que, por isso, caberia ampliar – em vez de restringir – a multiplicidade de vozes, incluindo as das operadoras comerciais quando não utilizam um vínculo escasso como é o ar, mas um vínculo físico não finito, como é o cabo. A questão de forma merece ser solucionada no Poder Legislativo, que poderia revisar a sua rotina de funcionamento para todas as leis. E, nessa linha, foi compreendido por cada um dos sete membros da CSJN, que em uma sentença unânime resolveram revogar a decisão da justiça mendocina.

### Os temas pendentes e a construção de uma política democrática

A aprovação da Lei pelo Congresso provocou uma mudança de rumo: tornou o Estado responsável pela garantia dos direitos sociais à comunicação. Essa mudança de rumo foi objeto de uma campanha de descrédito tão incomum, que provocou a convulsão dos principais grupos aos quais a lei surpreendeu sem estratégia. Tantos presidentes, deputados e senadores (inclusive da oposição mais ferrenha) fracassaram, antes, na sua intenção de regulamentar o audiovisual. Por que iria consegui-lo um governo triturado? A subordinação da linha jornalística à cadeia corporativa diluiu

a mediação profissional, que é o principal capital dos meios de comunicação de massa, causando impacto na eficácia de uma guerra de movimentos definida às pressas.

O paradoxo é que a crítica legítima às características de curto prazo do governo em distintas ordens, desta vez, vale para os seus inimigos midiáticos e, por extensão, políticos. De tanto condenar “os K” por sua improvisação em tantos aspectos, os seus inimigos acabaram imitando-os, o que fez com que sofressem uma enorme derrota em um Congresso há tão pouco glorificado como o Parnaso. Será que a falta de planejamento preside a lógica de funcionamento de todo o sistema político?

As ordens do *free flow of information* repetidas pela oposição de centro-direita têm reminiscências *reaganianas* diante da evidência empírica que o Informe MacBride da UNESCO reuniu, em 1980, quando salientou a ideia de que é necessário um fluxo de informação “livre e equilibrado” para garantir a equanimidade do acesso de todos os setores sociais aos meios de comunicação. A direita vernácula demonstrou que lhe é imprópria a linhagem de um liberalismo contrário à concentração.

A oposição de centro-esquerda, diferentemente, captou a oportunidade de representar um arco social integrado por meios comunitários, o movimento cooperativo, as duas centrais de trabalhadores, as universidades públicas, as organizações de direitos humanos, ONGs, além de artistas, intelectuais, jornalistas e especialistas na matéria. Aqui sim, havia agentes sociais organizados para mudar uma regulação que cheirava a ranço, a autoritário e a negociado.

Com as suas virtudes e defeitos, o debate parlamentar expandiu a abrangência do suporte que o Estado oferece aos meios de comunicação, ao mesmo tempo que introduziu (sem resolver) o problema da convergência tecnológica entre audiovisual, telecomunicações e internet e a necessidade de ampliar a agenda da democratização das comunicações.

A nova fase que a promulgação da lei abre terá influência à medida que a intervenção do Estado no seu novo papel for legitimada por meio de regras sinceras, equânimes e claras de designação dos recursos públicos que permitem financiar os meios de comunicação. Isso inclui, mas não esgota, o capítulo pendente da publicidade oficial: é preciso regular também as isenções impositivas, os auxílios econômicos em forma de perdão de dívidas e subsídios, a ausência de cumprimento de obrigações de investimento por parte de concessionários de serviços como a televisão a cabo, por exemplo. Mas também a forma de implementação da televisão digital terrestre (TDT), que se encontra em um estado muito ativo na decisão pela norma (sem debate nem discussão, por Decreto

e acordo binacional), com ações concretas após o seu rápido funcionamento que incluem alguns setores – como universidades e o setor privado – em matéria de hardware e software necessários para se desenvolver, mas sem um diálogo importante com outros agentes sociais (tampouco com os setores privados) a respeito de duas questões centrais: o dividendo digital e a geração de conteúdos nos novos canais a serem desenvolvidos.

Por outro lado, a consideração de uma futura lei de serviços convergentes ficou como saldo não resolvido, para que os usuários de distintos serviços não sejam condenados a condições abusivas por parte de prestadoras monopólicas em mercados cativos (tanto em telecomunicações como em televisão a cabo). A ativação do Tribunal de Defesa da Concorrência (cujas instituições cresceram desde a sua criação em 1999) e a aplicação de normas beneficiárias para os usuários, como o Decreto nº 764/2000 de desregulamentação das telecomunicações, são medidas complementares que poderiam ser adotadas na mesma direção.

A esses temas estruturais devem ser somados alguns aspectos conjunturais que garantem uma correta aplicação da lei. Identificamos os seguintes eixos, que permitirão que a lei de meios de comunicação seja aplicada em benefício da sociedade com um critério democratizante:

Realizar audiências públicas para a constituição da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (autoridade de aplicação da lei), assim como para a Diretoria de Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTASE). Isto não foi desenvolvido com a lógica proposta, mas ainda temos tempo de fazê-lo.

Também entendemos que os prazos para que a Comissão Bicameral e o Conselho Federal sejam constituídos e expedidos devem permitir um debate genuíno sobre as candidaturas que integrarão a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual. Tampouco parece ser o símbolo do que foi feito até agora, na contramão da lógica participativa e do amplo debate que deveria orientar a escolha de representantes sociais nos órgãos de controle e direção das políticas de meios de comunicação.

O Estatuto Social da RTASE, disposto pelo Decreto nº 1526/2009, orienta pouco as missões de serviço público dos meios administrados pelo Estado no marco da Lei nº 26.522. Para garantir a sua estabilidade no tempo e o compromisso de diferentes setores na criação e cumprimento de novos objetivos, acreditamos que é procedente a discussão, no Congresso, da proposta formulada pela Diretoria da entidade.

Os novos “meios de comunicação públicos” não deveriam ser apenas os de alcance nacional, mas os provinciais e

municipais também deveriam ser verdadeiramente públicos. O art. 89 da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual nº 26.522 reconhece o direito dos Estados provinciais e da Cidade Autônoma de Buenos Aires de fazer transmissões em uma frequência de televisão aberta, uma de rádio AM e uma de rádio FM. Por sua vez, os municípios são autorizados a administrar uma frequência de rádio FM. Como é preciso garantir que as disposições da Lei sobre os meios públicos sejam executadas em todos os níveis de administração estatal e não só na esfera nacional, consideramos imprescindível que as Províncias e Municípios tomem como requisitos mínimos os estabelecidos na Lei para os meios públicos de alcance nacional.

Deveriam ser regulamentados os critérios de avaliação de propostas e de outorga das autorizações para pessoas de direito público estatal, universidades nacionais, povos nativos e Igreja Católica operarem serviços audiovisuais. Esses critérios têm que assegurar a equanimidade e a transparência. Igual critério deveria ser seguido para as licenças a serem outorgadas no setor privado não comercial. É preciso regular o processo de transição naquelas áreas onde não haja, na atualidade, frequências disponíveis, para que a reserva de 33% estabelecida pela lei possa ser cumprida em um prazo razoável.

Deve-se garantir que haja um período adequado para propor, difundir, debater e acordar candidaturas a titular da Defensoria Pública (art.20), cuja designação recai sobre a Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual, anterior ao processo público de consulta.

Esses temas se inscrevem na necessidade de aprofundar a agenda de democratização da comunicação com a qual está comprometida uma ampla faixa de organizações sociais há mais de duas décadas. Para sustentar e consolidar os avanços na matéria, acreditamos que é importante avançar simultaneamente no debate de outras leis complementares, como: a Lei de Publicidade Oficial; a Lei de Ajudas do Estado aos Meios de Comunicação; a Lei de Serviços Convergentes (audiovisual, telecomunicações, internet); a Lei de Acesso à Informação Pública. As duas primeiras (a Lei de Ajudas do Estado aos Meios e a Lei de Publicidade Oficial) também são imprescindíveis para garantir a sobrevivência econômica tanto dos meios de comunicação comerciais – existentes e futuros –, quanto dos não comerciais, dado que todos eles precisam e precisarão de regras claras de jogo na atribuição dos recursos públicos que lhes servem de sustentação.

Em termos gerais, para que o processo de participação seja ampliado, ao definir políticas de comunicação de

radiodifusões, é necessário agir com lógica de Estado e não de governo ou partido governante. Consideramos que a democratização da comunicação é resultado de um exercício cotidiano de participação da cidadania que deve ser estimulado. O debate público sobre o tema não deveria ficar limitado ao momento de discussão da lei. De fato, a promulgação da LSCA representa um ponto de partida, um piso de condições mínimas, a partir do qual os cidadãos devem se comprometer na definição de um sistema comunicacional democrático.

## Palavras finais

Além da conjuntura política dos países, os meios de comunicação são instituições complexas com dupla ação e mediação de interesses: políticos e econômicos. A partir do tipo de mercadoria com a qual trabalham – que tem duplo valor, material e simbólico – compõem um agente particular e com consequências especiais a partir das suas ações. Intervêm, afetam e constituem (embora não determinem ou, ao menos, não seja aqui compartilhada essa ideia) o espaço público, que é um espaço político. Como expressamos em outra oportunidade, “as instituições são determinadas econômica e politicamente. Estruturam e são estruturadas por essas determinações.”<sup>4</sup> E os meios de comunicação não são uma exceção, motivo pelo qual é preciso considerar que “a agenda da mídia não só é importante pelo que inclui (onde não há uniformidade), mas fundamentalmente pelo que exclui.”<sup>5</sup> Enquanto agentes econômicos e pelo tipo de atividade que levam adiante, o setor dos meios de comunicação tem tendência aos oligopólios, devido à sua composição de custos, na qual os fixos são muito altos e os variáveis muito baixos. Ou seja, essas empresas com interesses políticos organizam com este formato as suas atividades e vão para a concentração por uma deriva que pode gerar barreiras de entrada para outros agentes no mercado. Portanto, não há como sair do oligopólio sem a ação do Estado, de quem uma das funções principais reside em garantir a diversidade (de vozes, de fontes, de opiniões, de expressões, de práticas, de crenças, de culturas). Agora, bem, além da estrutura definida, os principais meios de comunicação – em termos econômicos, por serem os setores mais dinâmicos –, o rádio e a televisão (que são os que podem permitir maiores níveis

de acesso à informação, entendido como a capacidade das pessoas de receber algum meio, de ser audiência), funcionam em um setor que é finito, e por isso mesmo foi declarado propriedade da humanidade, que deve ser administrado pelo Estado e que tem caráter valioso: o espectro radioelétrico, o éter, o ar. A ação do Estado deve garantir o direito à informação e um equilíbrio que permita o funcionamento de regras democráticas diante das possibilidades de negócios com o sistema de meios de comunicação. A promulgação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual constitui um passo muito importante no processo de democratização dos meios de comunicação. Porém deve ser considerada um ponto de partida. A consolidação de uma política de comunicação democrática será consequência da ação dos governos (atual e futuro) e da participação intensa da sociedade civil.

## Notas

1. Existe jurisprudência na Argentina que aponta que os decretos sancionados durante governos militares mantêm caráter de lei com o retorno da democracia. Isto foi justificado, há muitos anos, pela Suprema Corte visando à continuidade jurídica. Por esse motivo, para substituir o Decreto-lei sancionado pelos militares, era preciso uma lei do Parlamento, não bastava um decreto presidencial.
2. Para evitar que fosse repetida a experiência do primeiro período peronista, quando o governo chegou a controlar as três cadeias de rádio existentes na sua época (1945-1955), os governos militares seguintes proibiram as cadeias e estabeleceram que a exploração da radiodifusão seria feita por área local de cobertura.
3. <[www.coalicion.org.ar](http://www.coalicion.org.ar)>.
4. Martín Becerra, “La inmaculada concepción de los medios”. In: *Página 12*, Opinión, 29 de maio de 2008.
5. *Ibid.*

## Referências

- BECERRA, M. Limbo jurídico, dislate político. **Página 12**, 17 mar. 2010. La ventana. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-142154-2010-03-17.html>>. Acesso em: 17/03/2010.
- BECERRA, M.; MASTRINI, G. **Los dueños de la palabra**, Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- MASTRINI, G. (Ed.). **Mucho ruido, pocas leyes**. Buenos Aires: La crujía, 2005.