

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

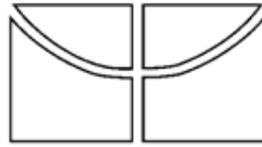
**DESCONCENTRAÇÃO NA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL
ARGENTINA: três anos de tensões pela implementação da Lei de
Meios**

Glauciene Diniz Lara

Linha de pesquisa: **Políticas de
Comunicação e Cultura**

Eixo Temático: **O ambiente normativo
das Políticas de Comunicação**

Brasília, março de 2013



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**DESCONCENTRAÇÃO NA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL
ARGENTINA: três anos de tensões pela implementação da Lei de
Meios**

Glauciene Diniz Lara

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de mestre em Comunicação.

Brasília, março de 2013

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Autora: Glauciene Diniz Lara

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Banca: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino – FAC – UnB
Prof. Dr. Perci Coelho de Souza – IHD - UnB
Prof. Dra. Elen Geraldês – FAC - UnB

Um homem precisa viajar. Por sua conta, não por meio de histórias, imagens, livros ou TV. Precisa viajar por si, com seus olhos e pés, para entender o que é seu. Para um dia plantar as suas próprias árvores e dar-lhes valor. Conhecer o frio para desfrutar o calor. E o oposto. Sentir a distância e o desabrigo para estar bem sobre o próprio teto. Um homem precisa viajar para lugares que não conhece para quebrar essa arrogância que nos faz ver o mundo como o imaginamos, e não simplesmente como é ou pode ser; que nos faz professores e doutores do que não vimos, quando deveríamos ser alunos, e simplesmente ver.

Amyr Klink. Mar sem fim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a meus pais pelas oportunidades. Ao João, pela paciência, amor, dedicação, compreensão, enfim, por estar ao meu lado neste momento. A minha família e aos meus amigos e amigas, por entender quando eu precisei me dedicar mais ao Mestrado do que lhes dar atenção.

Agradeço aos professores do programa de Pós-Graduação em Comunicação Social (PPG-Com) da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), pelas provocações. Em especial, meus mais sinceros agradecimentos ao meu orientador, professor Fernando Oliveira Paulino. Além de todo o apoio teórico e metodológico, Paulino foi sempre compreensivo e deu-me também apoio psicológico para concluir essa etapa. Aproveito para pedir desculpas pelo trabalho que lhe dei e, algumas vezes, pela teimosia. Agradeço também ao professor Márcio Iorio Aranha, da Faculdade de Direito, com quem cursei a matéria “Estado e Regulação”, grande fonte bibliográfica e de questionamentos.

Agradeço aos meus colegas do Mestrado, em especial ao Jairo, Pedro, Lívia, Viviane, Luana e Flávia, e as colegas do Doutorado, Suelen e Mariana Martins - minha querida amiga, vizinha e conselheira. Com todos eles, compartilhei textos, experiências, conquistas e angústias.

Agradeço especialmente aos professores Sérgio Euclides, do *Uniceub*, Perci Coelho de Souza, do Serviço Social – UnB, Elen Geraldes e Murilo Ramos, ambos do PPG-Com da UnB, que participaram da minha banca de qualificação e de defesa da dissertação. Murilo também foi quem me apresentou a meu anjo da guarda em Buenos Aires, Romina Irimnia. Romina ajudou-me no contato com a maioria dos entrevistados nesta pesquisa, assim como os professores Martín Becerra e Guillermo Mastrini. A eles, minha eterna gratidão e admiração. A Becerra e Mastrini e também ao professor Santiago Marino, agradeço pela oportunidade de assistir às suas aulas na *Universidad de Buenos Aires*, *Universidad de Quilmes* e *Universidad de San Salvador*, respectivamente, nos dois meses em que estive na capital portenha.

Agradeço aos meus chefes na TV Senado, por me conceder férias nos períodos em que eu precisei viajar para realizar a pesquisa de campo e ao fim do trabalho, no momento da escrita da dissertação; por autorizar minha troca de horário para participar das aulas ou de alguma atividade na UnB. Enfim, por compreender o quão difícil é conciliar trabalho e pós-graduação *strictu sensu* e apoiar-me. Agradeço aos meus colegas de trabalho que foram indispensáveis a essa trajetória, principalmente na reta final. Agradeço também à Biblioteca

do Senado, onde descobri um acervo de excelente qualidade, que foi uma das principais fontes de pesquisa deste trabalho.

Agradeço aos entrevistados nesta pesquisa, pela disponibilidade em me conceder as entrevistas: Damian Loreti, Deputado Enrique Thomas, Guillermo Mastrini, Gustavo Bulla, Gustavo Granero, Gustavo López, Heber Martinez, Henoch Aguiar, José Crettaz, Luiz Lázzaro, Martín Becerra, Martín Etchevers, Matías Melillan, Néstor Busso, Roberto Olivieri, Rolando Graña e Santiago Marino.

Agradeço a Maria Eugênia, quem me alugou um cantinho em Buenos Aires, e ao Luiz Antônio, ao Carlos e à Melissa, que me ajudaram na transcrição das entrevistas.

Por fim, agradeço a todos os familiares, amigos, professores, colegas de trabalho e de universidade que de alguma forma contribuíram para o resultado deste trabalho. Gostaria que todos eles, mesmo os que não foram citados nominalmente, soubessem que embora a pesquisa acadêmica muitas vezes possa parecer uma atividade muito solitária, fortalece-se nos momentos coletivos, pelas muitas contribuições e provocações que recebe. Cada um contribui a sua maneira, uns mais e outros menos, mas todos foram essenciais e especiais, a quem eu não poderia deixar de agradecer e que merecem minha eterna gratidão.

RESUMO

A Argentina aprovou, em 2009, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), um marco para o setor construído a partir do acúmulo dos movimentos sociais, de legislações de outros países e de tratados internacionais de direitos humanos. A LSCA substituiu o decreto-lei da ditadura e seu processo de discussão e aprovação contou com a vontade política do governo em promovê-lo e com ampla participação de parte da sociedade civil. O texto aprovado prevê mecanismos inéditos de regulação para o país, principalmente do ponto de vista de três categorias: arquitetura institucional, da desconcentração de propriedade e da produção de conteúdos. Como a existência de um marco legal não é garantia de implementação de uma política pública, este trabalho analisou a aplicação dessas categorias, as tensões e contradições que ela gera, nos três primeiros anos de vigência da Lei 26.522, de outubro de 2009 a dezembro de 2012. Também verificou se essa aplicação está de acordo com os parâmetros propostos pela Unesco e se caminham para a produção da síntese dialética no setor. O objetivo foi compreender os interesses e desafios na regulação da comunicação audiovisual e fornecer subsídios para os estudos comparados e para a discussão normativa na região. O trabalho partiu da interseção entre a Economia Política da Comunicação com as teorias de política pública (*policy studies*), para realizar um estudo de caso da aplicação da LSCA. Compreende-se que três anos é tempo insuficiente para transformar o modelo de negócios vigente no setor desde a origem do rádio e da televisão no país, mas é um período suficiente para observar tendências. A Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca) não funcionou de forma colegiada e plural no período analisado. A desconcentração de propriedade do *Clarín* ainda está em disputa na justiça, mas também não foi aplicada aos demais grupos multimídia. A produção de conteúdos continua concentrada em Buenos Aires, mas já é possível observar o aumento da produção própria no interior do país. Identificou-se três atores que dificultam a aplicação da LSCA: o governo, a oposição e os entes regulados. As emissoras público-estatais, a publicidade oficial e, algumas vezes, até a aplicação da lei estão sendo utilizados em nome do conflito político entre o governo e o *Clarín*. Esse conflito às vezes se confunde com o enfrentamento entre a Afsca e os entes regulados e direciona a atuação da autoridade reguladora ao *Clarín*. O conflito é inerente à síntese, porém, apenas a aplicação integral da Lei, de maneira uniforme a todos os entes regulados, pode ter o potencial de produzir a transformação estrutural do setor. Concluiu-se que a LSCA foi aplicada de forma parcial, seja pela judicialização de alguns de seus artigos, pela falta de estrutura da Afsca ou pelo foco no conflito político entre o governo e o *Clarín*.

Palavras-chave: políticas públicas de comunicação, radiodifusão, regulação, Lei de Meios, desconcentração de propriedade; produção de conteúdos

ABSTRACT

Argentina passed, in 2009, the Law of Services of Audiovisual Communication (LSCA), a milestone to the area set from the accumulation of social movements, legislation from other countries, and international human rights treaties. The LSCA substituted the law by decree from the dictatorship, and its process of discussion and enactment counted with political will from the government in promoting it and with wide participation of part of the civil society. The text promulgated contains unprecedented regulatory mechanisms to the country, especially taking three categories into account: institutional architecture, deconcentration of property, and production of content. As the existence of a legal mark does not guarantee the implementation of a public policy, this work analyzed the application of such categories, the tensions and contradictions it generates, in the first three years of Law 26.522, from October 2009 to December 2012. We verified as well if this application complies with the parameters proposed by Unesco and whether it is led to the production of a dialectic synthesis in the area. The objective was to understand the interests and challenges in the regulation of audiovisual communication and to provide subsidies for the comparative studies and the normative discussion in the region. The work departed from the intersection between Political Economy of Communication and the theories of policy studies, in order to do a case study about the enforcement of LSCA. We understand that three years is insufficient time for a transformation of the current business model in the sector ever since the origin of the radio and the television in the country, however it is long enough for tendencies to be observed. The Federal Authority of Audiovisual Communication Services (Afsca) has not worked in a united and plural way in the analyzed period. The deconcentration of property of the *Clarín* is still in dispute in court, however it has not been enforced to the other multimedia groups. The production of content remains concentrated in Buenos Aires, though it is already possible to note a rise of the production in the interior of the country. Three actors that cause difficulty in the enforcement of LSCA were identified: the government, the opposition, and the regulated parties. The public broadcasters, the governmental publicity and, sometimes, even the enforcement of the law are being used for the political conflict between the government and the *Clarín*. Such conflict is sometimes mingled with the confrontation between Afsca and the regulated parties, and directs the performance of the regulatory authority to the *Clarín*. The conflict is inherent to the synthesis, nevertheless, just the full enforcement of the law, in a uniform manner to all regulated parties, may have the potential to produce a structural change in the sector. We concluded that LSCA was enforced in a partial way, whether by the judicialization of some its articles, the lack of structure of Afsca, or the focus on the political conflict between the government and the *Clarín*.

Keywords: communications policy studies, regulation, broadcasting, regulatory agency, deconcentration of property, production of content

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Problema de pesquisa	36
Tabela 2 - Comparação entre marcos legais	174
Tabela 3 - Resoluções de 2009	204
Tabela 4 - Multas de 2009	205
Tabela 5 - Resoluções de 2010	206
Tabela 6 - Multas de 2010	212
Tabela 7 - Resoluções de 2011	214
Tabela 8 - Licenças outorgadas em 2011	214
Tabela 9 - Sanções em 2011	217
Tabela 10 - Multas em 2011	219
Tabela 11 - Resoluções de 2012	223
Tabela 12 - Licenças outorgadas em 2012	224
Tabela 13 - Sanções em 2012	226
Tabela 14 - Multas em 2012	229
Tabela 15 - Porcentagem do mercado para cada veículo	254
Tabela 16 - Nº de licenças com uso do espectro	255
Tabela 17 - Empresas que descumprem os limites de canais a cabo	256
Tabela 18 - Lugares com excesso de licenças locais permitidas	257
Tabela 19 - Horas emitidas na TV aberta argentina	281
Tabela 20 - Porcentagem de retransmissão de conteúdos por região	283
Tabela 21 – Origem dos conteúdos retransmitidos no interior do país	284
Tabela 22 – Origem da programação dos canais abertos do interior	284
Tabela 23 – Origem da programação dos canais abertos da grande Buenos Aires	285
Tabela 24 – Origem da programação do canal 7 de Buenos Aires	285
Tabela 25 – Origem da programação dos canais privados da grande Buenos Aires	286
Tabela 26 – Programação dos canais privados de Buenos Aires (13,11,9,2) por tipo de programa	287
Tabela 27 – Programação do canal 7 de Buenos Aires (Televisión pública) por tipo de programa	288

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Programação canal público x canais privados	290
---	-----

LISTA DE FIGURAS

Imagem 1 - Mapa das regiões argentinas	282
--	-----

LISTA DE SIGLAS

ABC – *American Broadcasting Company*
Abert – *Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão*
Adepa – *Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas*
Afsca – *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*
Afip – *Administración Federal de Ingresos Públicos*
AFJP – *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*
Amarc – *Associação Mundial de Rádios Comunitárias*
ANC – *Agência Nacional de Comunicação*
Andi – *Agência de Notícias dos Direitos da Infância*
Arsat – *Empresa Argentina de Soluciones Satelitales*
Artear – *Arte Radiotelevisivo Argentino*
Asap – *Asociación Argentina de Presupuesto*
ATA – *Asociación de Teleriodifusoras Argentinas*
ATC – *Argentina Televisora Color*
ATSC – *Advanced Television Systems Committee*
Bacua – *Banco Audiovisual de Conteúdos Audiovisuais Argentino*
BBC – *British Broadcasting*
CBA – *Commonwealth Broadcasting Association*
CBC – *Canadian Broadcasting Corporation*
CBS – *Columbia Broadcasting System*
CEI – *Citicorp Equity Investment*
CEO – *Chief Executive Officer*
CGT – *Confederación General del Trabajo*
CNC – *Comisión Nacional de Comunicaciones*
CNDC – *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*
CNN – *Cable News Network*
Cofeca – *Consejo Federal de Comunicación Audiovisual*
Cocode – *Consejo para la Consolidación de la Democracia*
Comfer – *Comité Federal de Radiodifusión*
Confecom – *Conferência Nacional de Comunicação*
CRA – *Confederaciones Rurales Argentinas*
CRTC – *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*
CTA – *Central de Trabajadores de la Argentina*
FAA – *Federación Agraria Argentina*
FAP – *Frente Amplio Progresista*
Farco – *Foro Argentino de Radios Comunitarias*
Fatpren – *Federación Argentina de Trabajadores de Prensa*
FCC – *Federal Communication Comision*
FPV – *Frente para la Victoria*
FRC – *Federal Radio Comission*
Frepasso – *Frente País Solidario*
FMI – *Fundo Monetário Internacional*
Inai – *Instituto Nacional de Assuntos Indígenas*
Incaa – *Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais*
Indec – *Instituto Nacional de Estadística y Censos*
LSCA – *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*
Mercosul – *Mercado Comum do Sul*

NBC – *National Broadcasting Company*
Nomic – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação
NWICO – *New World Information and Communication Order*
OEA – Organização dos Estados Americanos
Ofcom – *Office of Communications*
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSCE – *Organization for Security and Co-Operation in Europe*
PJ – *Partido Justicialista*
Planara – Plano Nacional de Radiodifusão
PPP – *Permiso Precario Provisorio*
PSB – *Public Service Broadcasting*
RAE – *Radiodifusión Argentina al Exterior*
RAI – *Radiotelevisione Italiana*
RTA – *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*
SIP – *Sociedad Interamericana de Prensa*
SNMP – *Sistema Nacional de Medios Públicos*
SOR – *Servicio Oficial de Radiodifusión*
SRA – *Sociedad Rural Argentina*
TDA – Televisão Digital Aberta
TDH – *Televisión Directa al Hogar*
TDT – Televisão Digital Terrestre
Telefe – *Televisión Federal*
Telesur – *Nueva Televisión del Sur*
TN – *Todo Noticias*
UBA – *Universidad de Buenos Aires*
UCR – *Unión Cívica Radical*
UHF – *Ultra High Frequency*
Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VCC - *Video Cable Comunicación*
VHF – *Very High Frequency*

SUMÁRIO

Introdução	15
PARTE 1 –OBJETO E ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA	
1. Construção do objeto de pesquisa e metodologia	19
1.1 Políticas públicas de comunicação	19
1.2 A implementação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, um primeiro recorte	20
1.3 Segundo recorte: o posicionamento de atores sociais sobre a aplicação da lei	22
1.4 Problema de pesquisa	23
1.5 Referencial teórico	26
1.6 Justificativa	33
1.7 Objetivos	36
1.8 Metodologia	37
1.8.1 Métodos	38
1.8.2 Técnicas de pesquisa	40
2. Em busca de critérios para uma regulação democrática	44
2.1 O que é regulação?	44
2.2 Regulação x censura	47
2.3 A Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação	51
2.3.1 Comissão MacBride	55
2.4 Liberdade de expressão e direito à comunicação na metalinguagem regulatória	58
2.5 Diretrizes da Unesco para uma regulação democrática	64
2.5.1 Autoridades reguladoras independentes	66
2.5.2 Outorga de concessões	68
2.5.3 Regulação de conteúdo	71
2.5.4 Obrigações positivas de conteúdo	73
2.5.5 Emissoras públicas	74
2.5.6 Emissoras comunitárias	76
2.5.7 Regras de propriedade	77
2.5.8 Transição para a tecnologia digital	79
2.5.9 Propaganda partidária e publicidade oficial	79
2.5.10 Alfabetização midiática	80

PARTE II – AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NA ARGENTINA

3. Um século de políticas de comunicação na Argentina	82
3.1 O surgimento do rádio	82
3.2 As primeiras presidências de Juan Domingo Perón (1946-1955)	85
3.3 A Revolução Libertadora	88
3.4 Anos 1960: a expansão da televisão	90
3.5 A volta do peronismo	96
3.6 A ditadura militar e o novo decreto-lei de radiodifusão	97
3.7 O retorno democrático	101
3.8 Menem: o peronismo de volta ao poder	104
3.9 Rumo à crise de 2001	109
3.10 O primeiro governo kirchnerista	115
3.11 Garantias constitucionais	120
4. A aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual	123
4.1 O setor de comunicação audiovisual argentino antes da Lei 26.522	123
4.2 A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (26.522 / 2009)	128
4.3 Entrevistas: o conflito que levou à lei	132
4.4 O texto da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual	164
4.4.1 Arquitetura institucional	166
4.4.2 Desconcentração de propriedade	172
4.4.3 Descentralização da produção de conteúdos	173
4.4.4 Ponto fraco: a falta de convergência	178

PARTE III – PESQUISA DE CAMPO E ANÁLISE

5. Arquitetura institucional: o órgão regulador	183
5.1 <i>Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual</i>	183
5.2 Outras instituições criadas pela Lei 26.522	193
5.2.1 <i>Consejo Federal de Comunicación Audiovisual</i>	193
5.2.2 <i>Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infância</i>	195
5.2.3 <i>Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual</i>	196
5.2.4 <i>Defensoría del Público</i>	197
5.2.5 <i>Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado</i>	197
5.3 As ações da <i>Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual</i>	203
5.3.1 Resoluções da Afscsa	203
5.3.2 A atuação da Afscsa, na visão dos entrevistados	231
5.3.2.1 Licenças	231

5.3.2.2	Televisão digital	235
5.3.2.3	Sanções	239
5.3.2.4	Estrutura da Afsca	242
6.	Mecanismos de desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos	245
6.1	Desconcentração de propriedade	245
6.1.1	Entrada de novos atores	246
6.1.2	Limites de propriedade	250
6.1.2.1	O conflito pelo artigo 161 na visão dos entrevistados	267
6.1.2.2	Publicidade oficial, um instrumento do conflito	276
6.1.2.3	O caso <i>Telefe – Telefónica</i>	278
6.2	Descentralização da produção de conteúdos	280
6.2.1	Informes dos conteúdos da TV aberta: tendências na produção de conteúdos	281
6.2.2	A descentralização da produção de conteúdos, na visão dos entrevistados	291
6.3	A aplicação da Lei 26.522, segundo os entrevistados	295
7.	Análise	301
7.1	Arquitetura institucional: o órgão regulador	303
7.2	Desconcentração de propriedade	309
7.3	Descentralização de conteúdos	312
7.4	Análise do conflito	314
7.5	Desafios	321
8.	Conclusão	326
	Referências bibliográficas	332
	Anexo I – Composição das instituições criadas pela Lei 26.522	344

Introdução

Este trabalho insere-se na linha de Políticas de Comunicação e Cultura do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Aborda a implementação das políticas públicas de regulação da comunicação audiovisual na Argentina, instituídas a partir da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), número 26.522, também conhecida como Lei de Meios, aprovada em outubro de 2009.

A Argentina inclui-se no contexto latino-americano de assimetria do setor privado na comunicação audiovisual. Desde o surgimento do rádio e da televisão, na elaboração das políticas de comunicação, predominam os interesses empresariais do setor, mesmo no contexto de instabilidade política, com a alternância de governos autoritários e democráticos. A partir dos anos 1990, acompanhando as tendências neoliberais mundiais, a comunicação audiovisual argentina passou por um processo de concentração, caracterizado também pela entrada de capital estrangeiro, sem precedentes na história do país. Esse movimento de capitais desafiou o marco legal vigente, um decreto-lei da ditadura, e consolidou a atual conformação do setor, cuja concentração se dá em três níveis, segundo Mastrini e Becerra (2006): concentração de mercado, na qual os quatro primeiros operadores de cada segmento – televisão aberta, a cabo, imprensa escrita, rádio – dominam quase 80% do mercado; presença de conglomerados multimídia; e concentração geográfica da produção de conteúdos na capital do país, Buenos Aires.

Porém, em 2009, houve um momento de ruptura com essas políticas do passado e iniciou-se a transição para a regulação do setor de acordo com parâmetros internacionais como as diretrizes da Unesco. A Argentina conseguiu aprovar um novo marco legal que substituiu o decreto-lei da ditadura, num processo iniciado em 2008, pela vontade política do governo de Cristina Kirchner, e que culminou com ampla participação da sociedade civil nos fóruns de discussão do anteprojeto de lei, realizados em 2009, em todo o país. A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), número 26.522, também conhecida como Lei de Meios, foi aprovada em outubro de 2009 pelo Congresso, mas só entrou em vigor de fato em junho de 2010. Logo após sua aprovação, a norma foi suspensa, devido a uma ação judicial movida por parlamentares de oposição ao governo Kirchner. O texto legal tem origem em tratados internacionais de direitos humanos, legislações de outros países e no acúmulo de organizações da sociedade civil reunidas na Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, que em 2004 lançaram o documento *21 pontos para uma radiodifusão democrática*. A Lei fala em

comunicação audiovisual, e não em radiodifusão, pois além de regular o rádio e a televisão abertos, propõe regras para a TV por assinatura.

O processo argentino foi visto com muita curiosidade e interesse pelos pesquisadores e organizações da sociedade civil, principalmente do movimento pró-democratização da comunicação, seja no próprio país, no cenário latino-americano e até em outros países fora do continente. Foram desenvolvidos muitos estudos sobre o processo de aprovação da lei e análises do texto legal. Contudo, não se encontraram pesquisas sobre a aplicação da Lei, que no fim de 2012 completou três anos.

Como a aprovação da Lei 26.522 não é garantia de implementação da política de regulação para a comunicação audiovisual, este trabalho aborda a aplicação da norma desde sua aprovação até dezembro de 2012, com foco na arquitetura institucional, na desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos. Essas três categorias são os principais mecanismos que diferenciam a LSCA do marco legal anterior. São também alvo de tensões e contradições entre atores da sociedade política e da sociedade civil – entendida a partir de Gramsci –, envolvidos no processo. A pesquisa parte da interseção da Economia Política da Comunicação com as teorias de política pública (*policy studies*), para realizar um estudo de caso da aplicação das políticas de regulação audiovisual na Argentina, orientado pelo método dialético. A aplicação da norma e os conflitos que ela gera materializam-se em documentos do órgão regulador, a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca) como relatórios, informes e resoluções, notícias de jornais e nas entrevistas realizadas com 17 atores-chave da sociedade política e civil, escolhidos a partir da composição do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, um órgão consultivo da Afsca.

Compreende-se que três anos é um tempo curto para a transformação estrutural do setor, cujo modelo de negócios foi se conformando desde a origem do rádio e da televisão no país. Contudo, trata-se de um período suficiente para identificar tendências de mudanças no setor. Essa abordagem justifica-se primeiro, pela necessidade de se compreender as políticas públicas como um todo, inclusive as tensões, contradições e os desafios para sua aplicação. Em segundo lugar, pela contribuição que o processo argentino pode dar ao contexto regional latino-americano, seja para a realização de estudos comparados ou como subsídio ao debate da regulação, particularmente no âmbito de blocos políticos como o Mercosul que, à semelhança da União Europeia, pode alcançar a integração das políticas públicas de comunicação.

O Capítulo 1 apresenta o recorte do objeto de pesquisa deste trabalho, um estudo de caso da aplicação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina, no que diz respeito à arquitetura institucional, à desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos, as tensões e contradições que ela gera, no período de outubro de 2009 a dezembro de 2012. Também discorre sobre o referencial teórico-metodológico, a interseção da Economia Política da Comunicação e das teorias de política pública, com o método de abordagem dialético.

No Capítulo 2, buscam-se as bases teóricas e históricas da regulação da comunicação, para chegar a parâmetros internacionais comuns de regulação para o setor, sugeridos pelos consultores da Unesco Toby Mendel e Eve Salomon (2011).

O Capítulo 3 recorre à história das políticas de comunicação na Argentina desde o surgimento do rádio, em 1920, até o governo de Néstor Kirchner, que termina em 2007. Verifica-se a instabilidade política no país e o predomínio de políticas que atendem aos interesses empresariais do setor.

O Capítulo 4 fornece um panorama do setor de comunicação antes da aprovação da Lei 26.522, no que diz respeito ao consumo e à concentração, fundamentado nos estudos de Mastrini e Becerra (2006). Em seguida, passa-se à reconstrução das condições que favoreceram a elaboração, o amplo debate e a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Para isso, é feito o cruzamento de referências bibliográficas com as entrevistas realizadas, nas quais também se abordou esse período anterior à aplicação, para uma melhor compreensão do contexto. O Capítulo ainda pontua as principais diferenças entre a LSCA e o marco legal anterior, o Decreto-lei 22.285.

O Capítulo 5 expõe os dados documentais coletados na pesquisa de campo referentes à categoria da arquitetura institucional. São principalmente as mais de cinco mil resoluções da AfscA, nas quais a aplicação da Lei 26.522 se materializa. Esses documentos são contrastados com as entrevistas semi-estruturadas realizadas em Buenos Aires, de março a maio de 2012. Contudo, a análise desse material é feita no Capítulo 7.

Do mesmo modo, o Capítulo 6 reúne o material coletado sobre as categorias de desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos. São relatórios da AfscA e entrevistas semi-estruturadas com 17 atores-chave no processo de aprovação e aplicação da Lei, escolhidos a partir da composição do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, para que constituíssem uma amostra representativa das sociedades civil e política.

No Capítulo 7 é feita a análise dos dados reunidos na pesquisa de campo, que relaciona as três categorias: arquitetura institucional, desconcentração da propriedade e da

produção de conteúdos. Percebe-se que a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca) encontra dificuldades para aplicar a Lei 26.522, por diversos motivos: dificuldade em fazer os entes regulados cumprirem a norma, falta de estrutura, foco no conflito entre o governo e o *Clarín*, influência governista na instituição e falta dos representantes da oposição na diretoria da Afsca. A judicialização da aplicação da lei não permitiu que a desconcentração de propriedade fosse aplicada até dezembro de 2012, e provocou um conflito entre a Afsca e os entes regulados que se confunde com o embate político entre o governo e o *Clarín*. A descentralização da produção de conteúdo é um processo lento, pois exige a transformação do modelo de negócios do setor, que começa a se conformar desde a chegada do rádio e da TV na Argentina. Contudo, foi possível observar tendências de mudanças provocadas pela LSCA.

Por fim, conclui-se que a Lei 26.522 foi aplicada de forma parcial nos três primeiros anos, por obstáculos estabelecidos principalmente por três atores: o governo, os entes regulados e a oposição ao governo Kirchner.

1. Construção do objeto de pesquisa e metodologia

1.1 Políticas públicas de comunicação

Este trabalho propõe-se a analisar a fase de implementação de uma política pública de comunicação argentina: a aplicação da Lei de Serviços de Comunicação Social (LSCA), número 26.522, também conhecida como Lei de Meios.

Antes de delinear o objeto de estudo, convém-se conceituar as políticas públicas de comunicação, para uma melhor compreensão teórica e metodológica do objeto, bem como de nosso “lugar de fala” acadêmico, parte da linha de Políticas de Comunicação e Cultura do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

As políticas de comunicação podem ser compreendidas como políticas públicas, ou seja, “uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos.” (PEREIRA, 2008, p. 96). São ações do Estado que se pautam – ou deveriam se pautar – pelo interesse comum, pela soberania popular, pelo atendimento de demandas e necessidades sociais. Saravia (2009) complementa a definição de políticas públicas, destacando seu caráter transformador da realidade:

trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade (...) Visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2008, p. 28-29)

Como salientam os dois autores, as políticas públicas envolvem processos complexos de tensão entre as demandas e posicionamentos de diversos atores, que atuam nas etapas de inclusão de temas na agenda pública, elaboração e implementação das políticas, acompanhamento da execução e avaliação das decisões políticas. É assim também no caso das políticas públicas de comunicação. Elas podem ser definidas como:

medidas elaboradas pelo poder público competente com a finalidade de afinar o sistema de comunicação em relação aos direitos e demandas da sociedade civil. Esta pode ser simplesmente alvo e espectadora das políticas, como pode protagonizar junto com os agentes públicos o processo de sua elaboração. (HAJE; LEAL; PAULINO, 2008, p.1)

As políticas de comunicação, portanto, guardam a complexidade característica das políticas públicas e de práticas sociais.

1.2 A implementação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, um primeiro recorte

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA)¹, desde outubro de 2009, quando foi aprovada pelo Congresso, é o novo marco legal da radiodifusão e da TV por assinatura na Argentina. Uma legislação que se destacou no cenário latino-americano, pela participação popular e pela decisão política do governo em conduzir o processo, mesmo com a oposição do maior grupo midiático do país, o *Clarín*², e da *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP)³.

Historicamente, de maneira semelhante a outros países, o tema da regulação da comunicação não fazia parte do debate público:

Poucas vezes na história assistimos à projeção pública de um tema como as políticas públicas de comunicação, que em geral fica limitado às empresas interessadas e às agências reguladoras do Estado (...), a um número muito reduzido de especialistas. Já a sociedade que consome cotidianamente os meios massivos não soube ganhar seu lugar na discussão, não pode se incorporar como cidadã para participar da definição das políticas de comunicação. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012)

Entretanto, a construção e a discussão do texto da Lei 26.522 contou com ampla participação social, o que gerou surpresa dentro e fora do país. Nas palavras do relator das Nações Unidas para a Promoção e Proteção da Liberdade de expressão, Frank la Rue, em visita a Buenos Aires, em 14 de julho de 2009:

¹ A Lei de Serviços de Comunicação Social (LSCA) corresponde ao número 26.522. Na Argentina, também é chamada de Lei de Meios.

² O *Clarín* é o maior grupo multimídia argentino em número de licenças. Nasceu com a criação do jornal, em 1945. Nos anos 1980, entrou no âmbito do rádio e da televisão. Hoje, é dono de um dos canais de TV aberta líderes no país, o 13, estações de rádio AM e FM. Também edita o *Olé*, único jornal esportivo da Argentina, o jornal gratuito *La Razón*, o principal jornal cordobês *La voz del interior* e diversas revistas. Participa em uma agência de notícias nacional, DyN. Produz um dos cinco canais de notícias nacionais, *Todo Noticias*, os canais *Volver* e *Magazine*, e o esportivo TyC Sports. Possui participação nas produtoras audiovisuais e cinematográficas *Pol-ka*, *Ideas del Sur* e *Patagonik*. Desde 1992, a partir do início das operações da empresa *Multicanal*, passou a distribuir televisão a cabo, e graças à aquisição da maior parte das ações da *Cablevisión*, passou a ser um dos maiores sistemas latino-americanos de cabo, com 3,5 milhões de assinantes. Em 1999, o *Clarín* passou a ser sociedade anônima e, desde outubro de 2007, ingressou nas bolsas de Londres e Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.grupoclarin.com/institucional/origen-evolucion>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

³ A *Sociedad Interamericana de Prensa* é uma organização sem fins lucrativos que reúne 1.300 publicações. A SIP define como seus objetivos defender a liberdade de imprensa e proteger os interesses da imprensa nas Américas, apoiar normas de profissionalismo e conduta empresarial, promover o intercâmbio de ideias e informação que contribua com o desenvolvimento técnico e profissional da imprensa e apoiar a troca de informação entre os povos do continente, em apoio aos princípios básicos de uma sociedade livre e da liberdade individual. Disponível em: <http://www.sipiapa.org/v4/que_es_la_SIP.php?idioma=sp>. Acesso em: 19 fev. 2013.

Eu creio que a Argentina está criando um precedente muito importante. Não só no conteúdo da lei, porque o projeto original que vi é o mais avançado do mundo em termos de legislação de telecomunicações⁴, senão também no procedimento que se seguiu, o processo de consulta popular.⁵ [tradução nossa] (MARIOTTO in BARANCHUK, USÉ, 2011, p.11)

O processo de consulta pública do anteprojeto da Lei 26.522 permitiu a participação de mais de doze mil pessoas, por meio de 24 fóruns realizados em todas as regiões do país. Também foram recebidos documentos por meio eletrônico ou suporte digital, apresentados aos escritórios do Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), a autoridade reguladora que funcionava antes da LSCA. Foram realizados mais de 45 encontros e atividades sobre o projeto de lei, organizadas por diversas organizações e universidades em todo o país. Ao todo, o projeto recebeu 1200 sugestões que refletiram no texto final: muitos artigos da Lei contêm referências de quem os sugeriu, como prova de sua origem participativa.

Todo esse processo ocorreu em um contexto nacional de concentração midiática (MASTRINI; BECERRA; 2006), e regulação pró-mercado (MASTRINI, 2009), bastante semelhante ao contexto midiático latino-americano de assimetria do setor privado (MENDEL, SALOMON, 2011). Assim mesmo, o resultado do processo foi uma lei democrática, conforme Frank La Rue. Entretanto, embora indispensável, sabe-se que a criação de uma lei não é, por si só, garantia de aplicação de uma regulação democrática, capaz de desconcentrar o setor (MASTRINI, 2008, p.16).

De acordo com Martín Becerra (2011), há quatro possíveis abordagens para analisar os dois anos de sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual:

o primeiro é deter-se no texto da lei; o segundo é caracterizar o posicionamento de distintos atores sociais, políticos e econômicos em relação à norma; o terceiro é aludir à implementação de políticas nela fixadas e o quarto é identificar que políticas poderiam ser corrigidas ou melhoradas para potencializar os objetivos da regulação. [tradução nossa; grifo nosso] (BECERRA, 2011, p.1)

Nosso primeiro recorte do objeto é uma alusão à implementação das políticas públicas fixadas na Lei 26.522, em especial em três aspectos que se destacam como novidades do novo marco legal:

⁴ Embora Frank la Rue refira-se à Lei de Meios como uma legislação de telecomunicações, o texto não fala da entrada das telefônicas no setor e não aborda serviços como a telefonia fixa, móvel e a internet. Regula comunicação audiovisual, o que compreende rádio e TV abertos e TV por assinatura.

⁵ “Yo creo que Argentina está sentando un precedente muy importante. No sólo en el contenido de la ley, porque el proyecto original que vi es lo más avanzado que hay en el mundo en ley de telecomunicaciones, sino además en el procedimiento que se siguió, el proceso de consulta a nivel popular.”

1) a arquitetura institucional do órgão regulador, a *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Afsca), criada para aplicar e fiscalizar o cumprimento da lei. A diretoria da Afsca é formada por um colegiado de representantes do Executivo, do Parlamento e da sociedade civil. Além disso, a Lei 26.522 cria um conjunto de instituições para garantir a pluralidade nas decisões e a participação da sociedade civil na regulação da comunicação audiovisual;

2) os dispositivos legais capazes de promover a desconcentração de propriedade, como o artigo 45, que fixa o número de licenças permitidas, e o 161, que determina a adaptação de conglomerados multimidiáticos a esse limite no prazo de um ano;

3) a descentralização da produção de conteúdos, objetivada pelo capítulo V da Lei 26.522, mas principalmente pelo artigo 65, que fixa cotas de produção própria, nacional e independente, e pelo artigo 63, que restringe a formação de redes com os canais da capital a 30% da programação diária. Esses limites objetivam reverter uma tendência histórica no país de retransmissão dos conteúdos produzidos em Buenos Aires.

Esses três aspectos tem o potencial de alterar a configuração do setor, por isso, revelaram-se como os pontos de maior conflito na regulação da comunicação argentina.

1.3 Segundo recorte: o posicionamento de atores sociais sobre a aplicação da Lei

Martín Becerra (2011) também cita, numa das quatro formas de se estudar a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, a caracterização do posicionamento de distintos atores sociais, políticos e econômicos em relação à lei. Nosso segundo recorte se volta para esse aspecto: caracterizar e analisar as posições dos atores em relação à aplicação do novo marco legal, em particular no que diz respeito à arquitetura institucional, desconcentração de propriedade e de produção de conteúdos. Essa aplicação materializa-se na atuação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca)⁶.

A tentativa da Afsca de fazer cumprir a lei no que diz respeito à desconcentração da comunicação audiovisual tem sido o aspecto mais polêmico da nova experiência de regulação na Argentina. O embate da desconcentração de propriedade se dá principalmente em torno do artigo 161 da Lei 26.522, que trata do prazo para os titulares de licenças se adequarem aos limites de concessões fixados no artigo 45 da lei. Esse artigo está sendo questionado pelo Grupo *Clarín* na justiça por causa das licenças que terão de se desfazer por meio da venda ou

⁶ Disponível em: <www.afsca.gob.ar>. Acesso em: 10 dez. 2012.

transferência. Segundo o *Clarín*, as licenças concedidas antes da sanção da Lei não devem se submeter a esses limites. O Grupo conseguiu a suspensão desse artigo por uma medida cautelar que, inicialmente, valeria até 7 de dezembro de 2012, mas foi estendida até o julgamento do mérito. Essa disputa judicial é acompanhada por um conflito ideológico travado no espaço público entre a presidente Cristina Kirchner, autoridades da Afsca e movimentos sociais⁷ versus Grupo *Clarín* e outras empresas de comunicação, políticos de oposição e integrantes da sociedade civil que se opõe ao governo.

Quanto à descentralização da produção de conteúdos, envolve investimentos dos entes regulados e demanda tempo para adaptação às cotas de produção própria, nacional, independente e de programação infantil, que desafiam o atual modelo de negócios comercial, baseado na venda de publicidade e na competição por audiência.

Embora a Lei valha na íntegra para os demais grupos midiáticos, nossa hipótese é de que grandes mudanças ainda não foram produzidas em termos de desconcentração de propriedade e de conteúdo, devido ao conflito entre o Estado e a sociedade civil na aplicação desses mecanismos. A atuação da Afsca tem se limitado a aplicar algumas sanções sobre outros aspectos mais pontuais da Lei, mas, nos documentos publicados pela autoridade de aplicação, é possível observar tendências, mudanças lentas e graduais na trajetória dos grupos de comunicação e na programação dos veículos, sob a influência da Lei 26.522. Um processo que ainda está em curso, mas considera-se que é fundamental observar os embates em torno da desconcentração de propriedade e de conteúdo para dar subsídios à construção de políticas públicas de regulação da comunicação latino-americana.

Para analisar nosso objeto, como se trata de algo dinâmico, estabelecemos o recorte temporal de outubro de 2009, quando foi sancionada a Lei 26.522, até dezembro de 2012, um período de pouco mais de três anos.

1.4 Problema de pesquisa

Nossa pesquisa propõe-se a realizar um estudo de caso da implementação da Lei 26.522 – Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual – e os conflitos entre o Estado e a

⁷ Entendem-se movimentos sociais como “ações sociais coletivas de caráter socio-político e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas. Na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e utilizam-se muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet” (GOHN, 2011, p.335-336).

sociedade civil para a efetivação dessa política pública, particularmente em três aspectos centrais:

- 1) Arquitetura institucional: a criação e o funcionamento da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Afsca), a autoridade de aplicação criada pela Lei 26.522 e responsável pela regulação do setor. É pelas ações da Afsca, principalmente a edição de resoluções, que a implementação da LSCA se materializa. Portanto, essa primeira categoria perpassa as outras duas e não é possível analisar as demais sem se ater à atuação do órgão regulador;
- 2) Desconcentração de propriedade: entrada de novos atores no setor e conflitos judiciais e ideológicos em torno da adequação dos grandes grupos midiáticos aos limites de licenças no prazo de um ano após a entrada em vigor do marco legal;
- 3) Descentralização da produção de conteúdos: a restrição à formação de redes e a aplicação das cotas de produção de conteúdo prometem reverter a tendência histórica da televisão argentina de reproduzir os conteúdos com origem em Buenos Aires.

Essa análise foi feita no período de outubro de 2009 a dezembro de 2012, durante os pouco mais de três anos desde a aprovação da Lei. Esse recorte foi amparado pelas teorias e metodologias de análise de políticas públicas (SARAVIA, FERRAREZI, 2006), as quais fornecem subsídio para analisar a implementação e a efetividade desta política pública. Nesse caso, indagamos: como se dá aplicação do novo marco legal da comunicação audiovisual – Lei 26.522, no que se refere à arquitetura institucional, à desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos? Como tem funcionado a Afsca para garantir o cumprimento de um texto legal tão polêmico entre os diversos atores da sociedade civil argentina? O órgão regulador tem sido efetivo em fazer os entes regulados cumprirem a lei, tendo em vista que a própria existência de um órgão regulador pode ser motivo de conflito? Por que grandes mudanças ainda não se observam da comunicação audiovisual? Quais os embates pela aplicação da Lei ocorrem entre os atores envolvidos no setor, quais são o governo, a Afsca, o Congresso, os empresários de comunicação, associações sem fins lucrativos e movimentos sociais? Quais os principais desafios em torno dessa aplicação? Ela se dá de acordo com os parâmetros democráticos de regulação internacional? Nossa pergunta-síntese, portanto, seria: **Como se dá a aplicação da Lei 26.522 pelo órgão regulador, particularmente na desconcentração de propriedade e na produção de conteúdos, e que tipo de conflitos ela gera entre o Estado e a sociedade civil?**

Consideramos que esse recorte é fundamental para entender o processo de aplicação de um marco legal da comunicação que se materializa pelas ações do órgão regulador da comunicação audiovisual, motivo de polêmica entre os empresários do setor na América Latina. No Brasil, por exemplo, o marco legal da radiodifusão é o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962. O Conselho de Comunicação Social, inicialmente proposto como órgão regulador aos moldes da FCC norte-americana, enfrentou muita resistência na Constituinte (MOTTER, 1994), tanto que, para se chegar ao acordo político que o estabeleceu no artigo 224 da Constituição Federal, foi necessário transformá-lo em conselho consultivo. Quando se discutiu e aprovou a Lei Geral de Telecomunicações, nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a promessa era de também renovar o marco legal da radiodifusão, o que nunca foi feito. A criação do Conselho Federal de Jornalismo, em 2004, para orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de jornalista, da Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav), no mesmo ano, e da Agência Nacional de Comunicação (ANC), para regular o setor de radiodifusão, também gerou diversas críticas de grupos empresariais⁸, oposição suficiente para engavetar os projetos ou até fazer o governo desistir de enviá-lo ao Congresso, como no caso da ANC⁹.

Dessa forma, quando a Argentina conseguiu aprovar – não sem resistências – e agora tenta implementar uma lei que promete mudar a configuração do setor, tal processo foi visto com muita curiosidade pelo mundo e particularmente pelos vizinhos latino-americanos.

⁸ As próprias reportagens publicadas sobre o Conselho Federal de Jornalismo assumem a resistência da imprensa em relação ao órgão: “A proposta é polêmica por sugerir algum tipo de controle numa atividade em que a liberdade de expressão é a base. Além disso, insere-se num contexto de dificuldades de relacionamento entre o governo Lula e a imprensa.” Trecho retirado da notícia “Lula quer conselho para fiscalizar jornalismo”, publicada na *Folha de São Paulo* em 6/8/04. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63040.shtml>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

O mesmo aconteceu com a Agência Nacional do Cinema e Audiovisual: “A classe do audiovisual está rachada. (...) O grupo a favor da criação da agência fala na necessidade pontual de regulamentação do setor do audiovisual. E na democratização dos recursos que são aplicados no fomento de produções cinematográficas, além de maior competitividade do filme nacional no seu próprio mercado. São capitaneados pelo Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), com o apoio de 55 entidades. (...) Do lado de lá da trincheira está o chamado PIB do cinema nacional, além da Rede Globo e das maiores distribuidoras de cinema que atuam no País, as chamadas *majors*. Têm como porta-voz o Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC). Seus nomes: Roberto Farias, Cacá Diegues, Luiz Carlos Barreto e Arnaldo Jabor. Só para citar cineastas.” Reportagem “Ancinav divide meio cinematográfico”, publicada em *O Estado de São Paulo* em 17/12/04. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/arteealazer/2004/not20041217p4278.htm>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

Sobre a resistência à ANC, um exemplo é a coluna de Ricardo Setti do dia 8/12/10, na *Veja*: “o rascunho do projeto autoritário e proto-fascista de uma estatal Agência Nacional de Comunicação (ANC) proposto pelo ministro da Comunicação Social, Franklin Martins, e que prevê a aplicação de multas por programação considerada “ofensiva, preconceituosa ou inadequada ao horário” transmitidos por emissoras de TV e rádio, é tão ruim, mas tão ruim que nem mesmo organismos defensores do chamado “controle social” da mídia e simpatizantes do PT e do governo estão gostando”. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/agencia-nacional-de-comunicacao/>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

⁹ O anteprojeto de marco legal da comunicação produzido pelo grupo de trabalho coordenado pelo ex-ministro da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Franklin Martins, não foi enviado ao Congresso até março de 2013. E tanto a presidente Dilma Rousseff quanto o atual Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, já deram sinais de que não pretendem enviar a proposta, por exemplo a declaração de que “o único controle que a radiodifusão tem que ter é o controle remoto”, dada por Dilma durante a campanha presidencial e repetida no primeiro ano de mandato.

1.5 Referencial teórico

Tendo em vista que nosso estudo tem como foco a implementação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual argentina, particularmente na atuação do órgão regulador, quanto à desconcentração de propriedade e a descentralização da produção de conteúdos, características como o arranjo econômico, político e de poder dos atores envolvidos nesse setor são fundamentais para esta pesquisa. Por isso, levamos em consideração reflexões da Economia Política, definida como “o estudo as relações sociais, particularmente as relações de poder, que mutuamente constituem a produção, a distribuição e o consumo de recursos” (MOSCO, 1996, p.25). E mais especificamente, a Economia Política da Comunicação, uma corrente teórica que considera os aspectos econômicos como estruturantes da produção simbólica:

o estudo das comunicações e dos media não é mais possível sem a tentativa de compreensão das estruturas de mercado e das suas articulações com a esfera política, sem a interrogação da propriedade das empresas e dos actores que dominam os mercados nas chamadas sociedades livres, sem a análise cuidada das tendências e das contratendências, das forças e das tensões que sistematicamente reorganizam o poder comunicacional de que as esferas públicas estão dependentes. (SOUSA, 2006, p.9)

Portanto, para compreender os embates em torno da desconcentração de mercado, é preciso, primeiramente, compreender os arranjos dos conglomerados de comunicação, que na Argentina foram mapeados principalmente pelos autores Guillermo Mastrini e Martín Becerra. Também consideramos fundamental para nosso estudo compreender o papel do Estado. Segundo Helena Sousa (2006), há pelo menos dois papéis que o Estado pode desempenhar:

os Estados actuais hesitam entre os que se empenham no seu afastamento, enquanto proprietário e enquanto regulador do sistema, e os que lutam pela sua centralidade. (...) neste contexto pleno de contradições, há um conjunto de valores de interesse geral pelos quais os Estados contemporâneos têm de se bater: pluralismo, transparência, diversidade cultural, criatividade, desenvolvimento econômico e tecnológico e bem-estar social. (SOUSA, 2006, p.12)

Assim, podemos dizer que, no campo da Comunicação, a atuação do Estado tem se polarizado entre não-interventor ou de intervenção mínima, cuja regulação é feita para garantir a competição e o bom funcionamento do mercado, ou Estado interventor, de bem-estar social, que regula em nome do interesse público. Tais posições podem ser identificadas

com as correntes políticas do Estado liberal, segundo um modelo anglo-americano, e de Estado garantista, segundo um modelo europeu continental (DAVID, 2002). Em ambas concepções, a atuação regulatória estatal está presente, em menor ou maior intensidade e fundamentada por perspectivas distintas, o que conseqüentemente produz resultados distintos.

Percebe-se na Argentina que há uma mudança na atuação do Estado, por meio do Poder Executivo, no setor de comunicações, cujo divisor de águas é o ano de 2009, quando, por força do embate entre o governo e o *Clarín*, aparente a partir do conflito com o agronegócio, Cristina Kirchner colocou em consulta pública e em votação o novo marco legal. Portanto, o governo teve um papel preponderante na mudança da atuação do Estado em relação às políticas de comunicação na Argentina, papel esse que se busca compreender no estudo proposto.

Para analisar as disputas entre diversos atores em torno da implementação do novo marco legal, partimos do conceito de sociedade civil de Gramsci:

a sociedade civil (...) não é homogênea, nem de um ponto de vista classista nem ideológico, como o viram muito bem tanto Marx como Gramsci. Para Gramsci, assim como para Marx, a sociedade civil é um lugar onde se dão e se chocam diversas contradições, entre as quais as lutas de classe e de diversos grupos e camadas sociais. Como Gramsci observou, a sociedade civil é o local das lutas pela hegemonia, bem como o local onde, sob certas condições, é possível obter o consenso. Na realidade, a sociedade civil é atravessada por conflitos e contrastes; a burguesia, os latifundiários (da América Latina e de outros países subdesenvolvidos) e os exploradores de todo tipo (em particular na perspectiva internacional, o imperialismo) organizam também suas associações ou apóiam e manipulam outras tantas que chegam a aceitar (ou foram especificamente criadas para isso) e desempenhar funções e ações públicas que servem para tornar menos evidente seu real objetivo. (MONAL *in* COUTINHO; TEIXEIRA, 2003, p.192)

Portanto, a sociedade civil inclui tanto empresários de comunicação quanto movimentos sociais, associações sem fins lucrativos, povos indígenas e universidades, ou seja, uma diversidade e uma complexidade de atores que estão o tempo todo em conflito em torno das políticas de comunicação. Como expusemos anteriormente, no momento em que o discurso de empresários do setor era preponderante na Argentina – ou para usar o referencial teórico gramsciano, hegemônico –, a atuação estatal era caracterizada mais pela regulação que atendesse aos interesses empresariais, como normas essencialmente técnicas ou de proibição das associações sem fins lucrativos de ter acesso ao espectro. Ainda que hegemônico, esse discurso enfrentava oposição – contra-hegemonia – de movimentos sociais pela

democratização de comunicação, como a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática¹⁰. Posteriormente, durante e após a aprovação da Lei 26.522, esse embate produz uma nova síntese: os movimentos sociais obtêm participação no processo de construção da nova lei e conseguem estabelecer uma nova hegemonia na regulação da comunicação, pautada pelo direito à comunicação, que inclui o direito de receber informações, mas também de participar da comunicação enquanto produtor de conteúdo. Mais uma vez, não sem oposição de grandes grupos empresariais e de outros atores. Assim, a sociedade civil é o local dos embates no processo de transição que a comunicação audiovisual argentina vive hoje entre antigas e novas estruturas, ditatoriais *versus* democráticas, hegemônicas *versus* contra-hegemônicas. É claro que o conflito é mais complexo do que conjuntos de expressões binárias, complexidade que esse trabalho pretende captar.

Para se referir somente aos grupos contra-hegemônicos como os movimentos sociais e associações sem fins lucrativos, Gramsci usa uma subcategoria recorrente nos *Cadernos do Cárcere* (2004): a de classes subalternas ou grupos subalternos. É importante deixar claro que, ao usar o termo “grupos subalternos” não o tomamos no sentido pejorativo que a palavra “subalterno” tem no senso comum e até em dicionários¹¹. Trata-se de um conceito gramsciano, uma categoria usada para dar conta de movimentos e de ações de grupos sociais que não são classes sociais¹² e não funcionam como tais:

O próprio termo já indica a situação de hegemonia e de dominação de determinados grupos sociais sobre outros, sempre com base nas teses centrais do materialismo histórico acerca das contradições objetivas da sociedade e do papel que nelas desempenham as condições materiais. (MONAL *in* COUTINHO; TEIXEIRA, 2003, p.195)

“Subalterno”, portanto, aponta tanto para o fato de que esses grupos não chegam a ser classes sociais, embora façam parte de uma classe, como também para a falta de unidade, em

¹⁰ A Coalizão por uma Radiodifusão Democrática é uma reunião de organizações sociais, criada em 2004, com o intuito de pressionar o Estado por uma nova lei de radiodifusão, que substituísse o decreto-lei da ditadura. A Coalizão elaborou os 21 pontos por uma radiodifusão democrática, documento que foi uma das bases da Lei 26.522.

¹¹ Subalterno, segundo definição do Dicionário Caldas Aulete (2009), é aquele que ocupa posição inferior à de outra pessoa, subordinado.

¹² “Na tradição marxista, o conceito de classe apresenta certas propriedades essenciais. Trata-se de um conceito relacional, pois as classes são sempre definidas no âmbito das relações sociais, em particular nas relações das classes entre si; e também são antagonísticas, pois geram intrinsecamente interesses opostos. (...) Classes dizem respeito a localizações estáveis e estruturalmente determinadas na esfera das relações sociais de produção; definem-se em termos de relações de propriedade, ou seja, dos ativos produtivos controlados, e formam categoriais de atores sociais caracterizados pelas relações de propriedade que geram exploração. (...) Classes definem-se em termos de um mapa estrutural de *interesses materiais* comuns baseados na exploração. Devido aos tipos específicos de ativos que controlam, as pessoas de uma determinada classe ‘enfrentam objetivamente as mesmas amplas estruturas de escolhas e tarefas estratégicas quando procuram melhorar seu bem-estar econômico’. Interesses de classes comuns significa compartilhar das mesmas estratégias otimizadoras materiais.” [grifo do autor] (SANTOS, 2002, p.40)

contraste com o que ocorre geralmente com as classes dominantes. Na discussão do anteprojeto da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, esses grupos organizaram-se de maneira inédita na história argentina (RAMÍREZ, 2011) e conseguiram inserir suas reivindicações no texto legal. Isso nos coloca as seguintes perguntas: os grupos subalternos puderam elevar suas demandas à agenda do governo? Em que medida posições contra-hegemônicas tornaram-se hegemônicas? As transformações em curso são estruturais? Do que já se conhece do objeto e do contexto, pode-se dizer que não são profundas ao ponto de alterar a estrutura do sistema capitalista, mas a estrutura do setor de comunicação começa a se modificar, pelo menos com o acesso de “grupos subalternos” a um terço das licenças de rádio e TV.

Contudo, leva-se em conta as limitações da Economia Política em lançar luz sobre todos os pontos de nosso objeto, pois apenas a perspectiva de classe não nos permite compreender toda a complexidade do objeto, principalmente no que diz respeito aos processos conjunturais (RAMOS, 2010). Para isso, é necessário fazer cruzamentos teóricos, lançar mão da interdisciplinaridade. A partir da Economia Política, estabelecer o diálogo e atuar nas fronteiras das áreas de conhecimento como sugere Mosco (2006).

Assim, o referencial teórico para o presente estudo é a interseção entre a Economia Política da Comunicação e as teorias de política pública (*policy studies*), já que esta pesquisa se propõe a analisar a implementação de políticas públicas de comunicação, a partir do conceito de Saravia:

sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA in FERRAREZI; SARAVIA, 2006, p.28)

Por essa definição, temos que a Afsca é uma política pública, pois foi uma ação destinada a modificar o setor de comunicação audiovisual, com objetivos e estratégias definidos na Lei 26.522 e com orçamento próprio. É também formuladora e executora de políticas públicas tais como os mecanismos de desconcentração de propriedade e de produção de conteúdos.

Segundo Saravia (2006), muitas pesquisas privilegiam a perspectiva jurídica, o estudo das leis e normas que organizam a atividade estatal, deixando de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas. Essa visão leva a uma consideração estática do Estado, como

se a lei fosse garantia de política pública, de que o texto legal será colocado em prática pelo Executivo. Entretanto,

aos poucos as circunstâncias foram mostrando a conveniência de analisar o funcionamento do Estado por meio de seus fluxos, da sua dinâmica, e modificar, assim, a perspectiva – até então privilegiada ou única – de exames de normas e estruturas. A análise estrutural, anatômica, do Estado e da administração continua válida, mas, aos poucos, vai-se incorporando uma visão da dinâmica, da fisiologia, do funcionamento estatal. (SARAVIA *in* FERRAREZI; SARAVIA, 2006, p.26)

A presente dissertação pretende compreender fluxos e dinâmicas do Estado não restritas à criação normativa. Grande parte das pesquisas sobre a regulação da comunicação audiovisual argentina ainda estão bastante concentradas no marco legal, seu conteúdo e processo de aprovação. Tanto que a própria Afscsa publicou em 2011, o livro *Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual* (BARANCHUK; USÉ, 2011), focado nos dois anos de vigência da lei, sem mencionar diretamente o que até agora foi feito no sentido de colocá-la em prática. Mas, como afirma Saravia, não se trata de negar a perspectiva jurídica. São visões complementares e não excludentes: “a perspectiva da política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises da política pública lhe provém” (SARAVIA *in* FERRAREZI; SARAVIA, 2006, p.27).

Reconhecendo limites temporais – apenas dois anos de Mestrado – e espaciais – uma pesquisa sobre a Argentina feita por pesquisadora brasileira – para adotar de fato essa perspectiva de apreender os fluxos, o funcionamento estatal na regulação da comunicação audiovisual, restringimo-nos à implementação da Lei 26.522, no que se refere à arquitetura institucional, à desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos. Essa aplicação materializa-se pelas ações da Afscsa registradas e publicadas no site do órgão regulador¹³, à observação direta *in loco* durante dois meses e às entrevistas com os atores do Estado – sociedade política – e da sociedade civil.

Enquanto a Economia Política aponta o método de abordagem – dialético, como veremos adiante –, a teoria da política pública orienta o estudo de caso como método de procedimento. De acordo com Saravia (2006), os estudos contemporâneos de política pública têm como “ponto de partida a identificação das características da agência ‘fazedora’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo”

¹³ Disponível em: <www.afscsa.gob.ar>. Acesso em: 10 dez. 2012.

(SARAVIA *in* FERRAREZI; SARAVIA, 2006, p.26-27). Tudo isso sem se esquecer de obter maior conhecimento das características gerais dos sistemas políticos e das relações entre governo e sociedade.

Mas como analisar as políticas públicas? Embora a dinâmica social seja complexa, o que gera uma dificuldade de racionalizar os processos de política pública, o modelo racional de análise continua vigente. Das sete perspectivas que Saravia (2006, p.31) elenca para analisar uma política, este trabalho se concentra em três delas:

- 1) estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas, que aqui se refere à aprovação da Lei e à criação da Afscá;
- 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto, que aqui diz respeito à compreensão do embate de forças na sociedade civil sobre a arquitetura institucional, desconcentração de propriedade e produção de conteúdo;
- 3) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de políticas já implementadas e as análises para a implementação de uma política. Podem ser descritivos ou prescritivos, que aqui dizem respeito à verificação do que a lei prevê e o que já foi implementado e quais os desafios para implementar o que ainda não foi colocado em prática.

Saravia (2006) também elenca os componentes comuns de uma política pública, com base em definições dos dicionários de Ciência Política. Primeiro, o componente institucional: “a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante”; o componente decisório: “a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades”; o comportamental: “implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular”; e o componente causal: “são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social” (SARAVIA *in* FERRAREZI; SARAVIA, 2006, p.26-27).

No caso deste trabalho, pode-se considerar como componente institucional o governo, o Congresso, a Suprema Corte e a Afscá. Decisório é a vontade política de Cristina Kirchner de anunciar o projeto, colocar em consulta pública e enviar ao Congresso; as decisões de

deputados e senadores; o julgamento de juízes de todas as instâncias, em especial da Suprema Corte; as decisões do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, órgão consultivo da Afsca; e as resoluções da autoridade, assinadas por seu presidente, que se traduzem em políticas públicas. No componente comportamental está a disputa *Cristina-Clarín*, a posição de atores da sociedade civil e o embate que se dá entre eles; e o causal é a execução da política em si, como a criação da Afsca, a redistribuição de licenças, a desconcentração de propriedade e de conteúdo.

Saravia (2006) elenca ainda o processo de política pública, que, racionalmente, é dividido nas seguintes fases:

- 1) agenda ou inclusão de necessidades na lista de prioridades do poder público;
- 2) elaboração: diagnóstico do problema;
- 3) formulação da política pública;
- 4) implementação: planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos;
- 5) execução: colocar a política em prática;
- 6) acompanhamento: supervisão da execução da política pública;
- 7) avaliação: mensuração dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, levando em conta as consequências previstas e não-previstas.

Segundo o autor, essa distinção é necessária porque cada etapa é campo para tipos diferentes de negociação. Como exposto anteriormente, a visão sequenciada do processo é mero exercício de compreensão. Mas, ainda que a criação e a execução de uma política pública seja algo bem mais complexo, é possível identificar essas fases durante a análise.

Embora este trabalho pretenda passar por todas as etapas do processo de política pública, nossa análise concentra-se nas fases a partir da implementação. A agenda, elaboração e formulação serão descritas como informação de contexto necessária para se compreender o processo. Mas o que nos propomos a fazer é analisar a implementação e o funcionamento/execução das políticas previstas na Lei 26.522, particularmente a atuação do órgão regulador e as políticas de desconcentração de propriedade e de conteúdo. Acompanhamos os resultados já obtidos e identificamos o que está previsto na Lei que ainda não foi obtido e por que motivos. Por fim, contrasta-se esses resultados com os parâmetros internacionais de regulação democrática, descritos pelos consultores da Unesco Toby Mendel e Eve Salomon (2011).

1.6 Justificativa

Muitos são os motivos para se estudar a regulação da comunicação audiovisual e, particularmente, o caso argentino. Primeiro, a ampla “mediatização” das sociedades contemporâneas (MARTINO, 2009) e a presença maciça do rádio e da TV nos lares latino-americanos, presença mais forte até do que a escola, o professor, a educação formal. A Argentina, por exemplo, é a campeã em lares com TV no continente: 97%. O Brasil também passa dos 90%, assim como a maioria dos países da região. Estudar a regulação da comunicação audiovisual é, portanto, necessário em busca de elementos para a formulação do modelo de comunicação que um país e que uma sociedade quer, para a construção de uma metalinguagem regulatória (OLIVEIRA, 2005).

Além disso, a regulação é a única forma de se resolver um problema já identificado por diversos pesquisadores como Mendel e Salomon (2011) e Mastrini e Becerra (2006): a assimetria do setor privado nos comunicações latino-americanas. Nosso continente é marcado por sistemas de comunicação privados com fins lucrativos fortes e hegemônicos e pela debilidade dos sistemas públicos, estatais ou privados sem fins lucrativos. É preciso compreender essas assimetrias e também os entraves à regulação, quase um “tema tabu” no continente latino-americano. Por que, na América Latina, a regulação por vezes é compreendida como sinônimo de censura, enquanto em países europeus e nos Estados Unidos, é uma forma de garantir uma sociedade mais plural e democrática? A confusão teórica da regulação como censura é ainda mais forte quando se fala em órgão regulador ou na desconcentração de propriedade e de produção de conteúdos, pontos polêmicos no debate da sociedade civil sobre a regulação da comunicação na América Latina.

Diante de tal resistência, um país vizinho que vive um processo histórico de regulação, com a aprovação do novo marco legal das comunicações, com ampla participação social, merece ser estudado, principalmente por dois motivos. Primeiro, porque esse processo já provoca ecos no continente¹⁴. Segundo porque a Argentina tem um histórico do setor midiático mais próximo ao brasileiro: modelo de radiodifusão comercial, baseado na venda de publicidade; assimetria e concentração do setor privado; concentração das políticas públicas de radiodifusão no Executivo; resistência das empresas a um novo marco legal e a um novo órgão regulador – não estamos desconsiderando as diferenças, apenas afirmando que se trata de um vizinho latino-americano e não de um modelo europeu de regulação, por exemplo, que

¹⁴ Na atual conjuntura, vários países estão em processo de formulação de um anteprojeto de marco legal da comunicação, por exemplo, o Uruguai e o Equador.

pode funcionar bem na Europa e ser distante da realidade latino-americana. Por isso, as pesquisas sobre a experiência argentina podem ajudar na discussão e na formulação de um novo marco legal da comunicação, com parâmetros claros e democráticos de regulação da comunicação em outros países, entre eles o Brasil.

Além disso, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai¹⁵, Uruguai e Venezuela integram o Mercosul, bloco econômico e político que pode, um dia, chegar a uma integração tal que discuta a regulamentação e a regulação comum da comunicação, assim como fez a União Européia com a Diretiva Televisão Sem Fronteiras¹⁶. Até agora, diferente da Europa, o Mercosul ainda não estabeleceu parâmetros comuns para políticas públicas de comunicação. Há diálogos sobre a comunicação dos países-membros na Reunião Especializada de Comunicação Social (RECS), criada pela Resolução 155/96, para "promover a realização de atividades conjuntas tendentes a uma maior coordenação e cooperação no plano informativo, de imprensa e na difusão do processo de integração"¹⁷. De acordo com Paulino (2008), essa poderia ser a instância adequada para a discussão de uma possível regulação conjunta.

Esse debate está sendo introduzido na RECS por movimentos sociais e associações sem fins lucrativos. Em dezembro de 2010, esses grupos, que se intitulam organizações da sociedade civil – os “grupos subalternos” do ponto de vista gramsciano – reuniram-se na Comissão de Comunicação dentro da X Cúpula Social do Mercosul¹⁸, em Foz do Iguaçu, assinaram uma declaração que reivindicou a entrada dessas organizações na RECS:

Propomos às chancelarias de nossos países que sejam constituídos Conselhos Consultivos da Sociedade Civil, onde ainda não existem, para tornar possível a participação das organizações da sociedade civil no processo de integração regional. Especificamente, solicitamos que se efetive a participação da sociedade civil na Reunião Especializada de Comunicação Social. (...) Entendemos necessária a plena

¹⁵ O Paraguai está suspenso do bloco desde julho de 2012, por causa do *impeachment* do ex-presidente Fernando Lugo. Os países-membros consideraram que o rito foi sumário e Lugo não teve direito à ampla defesa, por isso a suspensão. Há uma expectativa de que o Paraguai retorne ao Mercosul após as eleições de abril de 2013.

¹⁶ A Diretiva Televisão sem Fronteiras, de 1989, é a base da política audiovisual da União Europeia. Visa assegurar a liberdade de circulação de serviços de radiodifusão no mercado interno, preservando simultaneamente determinados objetivos de interesse público, como a diversidade cultural, o direito de resposta, a defesa dos consumidores e a proteção dos menores. Pretende também promover a distribuição e a produção de programas audiovisuais europeus, garantindo-lhes nomeadamente uma presença majoritária nas grades de programação dos canais de televisão. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124101_pt.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013. Em 2007, foi aprovada a Diretiva Serviços de Comunicação Audiovisual sem fronteiras, uma revisão à norma de 1989, para adaptá-la e modernizá-la, de acordo com a evolução tecnológica e às mudanças que ocorreram na estrutura do mercado audiovisual. “Pretende-se igualmente simplificar a sobrecarga regulamentar imposta aos fornecedores de serviços audiovisuais, facilitando simultaneamente o financiamento dos conteúdos audiovisuais europeus.” Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124101a_pt.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013.

¹⁷ Disponível em: <http://www.intercom.org.br/boletim/a03n81/acontece_mercosul.shtml>. Acesso em: 1º mar. 2012.

¹⁸ “A Cúpula Social Mercosul foi criada pelo bloco em 2006 e reúne entidades da sociedade civil para debaterem temas de interesse do setor que posteriormente são repassados para as reuniões especializadas de cada assunto”. É realizada em paralelo à reunião dos chefes de Estado. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/noticias/movimentos-sociais-do-mercosul-articulam-acoes-pela-democratizacao-da-midia/>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

participação da sociedade civil na Reunião Especializada de Comunicação Social (RECS) tanto a nível nacional como regional. (DECLARAÇÃO DO GRUPO DE COMUNICAÇÃO DA X CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL, 2010)¹⁹

Em 2011, a participação de organizações da sociedade civil – “grupos subalternos” – na RECS foi aprovada na forma de um delegado por país, com mandato semestral. Mas até o fim daquele ano, essa representação parece não ter sido efetivada, pois na Cúpula Social do Mercosul em Montevideo, Uruguai, essas organizações manifestaram-se:

é necessário também assegurar a participação das organizações sociais na Reunião Especializada de Comunicação Social e promover mecanismos que assegurem a representação *destas* organizações nos espaços *de* discussão das políticas públicas referentes à comunicação (DECLARAÇÃO DO GRUPO DE COMUNICAÇÃO DA XII CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL, 2011)²⁰

Na XI Cúpula Social do Mercosul, realizada em junho de 2011, em Assunção, Paraguai, as organizações da sociedade civil – “grupos subalternos” – voltaram a contribuir para o debate da regulação. Propuseram a discussão de políticas públicas de comunicação comuns para os países do bloco, a ser feita por meio de normas técnicas²¹.

Na reunião de dezembro de 2011, a declaração apoiou os esforços pela democratização da comunicação e por novos marcos legais no Brasil e no Uruguai. Mas apesar dos esforços de organizações da sociedade civil, até agora, a regulação segue sendo tratada apenas nas legislações nacionais de cada um dos países-membros do Mercosul. Os aspectos regulatórios comuns têm se restringido a aspectos técnicos, como o reordenamento dos canais da banda UHF e a organização das frequências radiofônicas para evitar interferências nas zonas fronteiriças.

Isso não significa que essa situação não possa se alterar nos próximos anos. Para promover essa integração, antes, como fase de diagnóstico previsto na etapa de elaboração das políticas públicas, é necessário um estudo profundo das comunicações e marcos legais de cada país, identificando os pontos convergentes e divergentes, as políticas públicas já implementadas, seus resultados e suas avaliações. Nesse sentido, acreditamos que este trabalho pode colaborar não apenas como referência para a construção de políticas nacionais de comunicação, mas também de integração regional, no âmbito do Mercosul.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2011/janeiro/declaracao-do-grupo-de-comunicacao-na-cupula-social-do-mercosul>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

²⁰ Declaração completa disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/noticias/entidades-do-mercosul-apoiam-plataforma-brasileira>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

²¹ A Declaração da Comissão de Comunicação da Cúpula Social do Mercosul de junho de 2011 está disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/noticias/movimentos-sociais-do-mercosul-articulam-acoes-pela-democratizacao-da-midia/>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

1.7 Objetivos

Nosso objetivo geral é entender os interesses, desafios e as tensões em jogo na implementação do novo marco legal da comunicação audiovisual na Argentina em seus aspectos mais polêmicos: a atuação de um órgão regulador e a desconcentração de propriedade e de produção de conteúdos.

Os objetivos específicos são:

- Analisar o arranjo institucional da Afsca, sua atuação e seu grau de independência em relação ao governo e ao mercado, com base nos indicadores da Unesco (MENDEL, SALOMON, 2011);
- Analisar a transição de modelos de regulação: da regulação baseada nos interesses comerciais para um modelo que apresenta como base o direito à comunicação;
- Analisar as políticas públicas de comunicação em curso formuladas e executadas pela Afsca, com foco na desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos;
- Observar e analisar a viabilidade do movimento de desconcentração de propriedade e de produção de conteúdos para a continuidade do serviço;
- Encontrar parâmetros necessários para a regulação da comunicação audiovisual, não só na Argentina, mas na América Latina, cujos países apresentam características semelhantes na conformação midiática e na resistência a estruturas regulatórias;
- Identificar e compreender os conflitos entre o Estado e a sociedade civil suscitados em torno da aplicação da Lei 26.522.

Em síntese:

Tabela 1 – Problema de pesquisa

1.	A pesquisa se propõe a...	Analisar os conflitos entre o Estado e a sociedade civil em torno da aplicação da Lei 26.522, particularmente no que diz respeito ao órgão regulador e à desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos.
2.	para...	Encontrar os principais desafios à implementação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, novo marco legal das comunicações na Argentina.

3.	com a finalidade de...	Entender os interesses e desafios em jogo na regulação da comunicação audiovisual e em seus aspectos mais polêmicos, como a atuação de um órgão regulador, a desconcentração de propriedade e a descentralização da produção de conteúdos.
4.	o que permitirá...	Ter mais clareza no processo de regulação da comunicação audiovisual, não só na Argentina, mas na América Latina, cujos países apresentam características semelhantes na conformação midiática e na resistência a estruturas regulatórias.

Fonte: BOOTH; COLOMB; WILLIAMS, 2000, p.82.

1.8 Metodologia

Como afirma Lopes (2004),

a reflexão metodológica não só é importante como necessária para criar uma atitude consciente e crítica por parte do investigador quanto às operações que realiza ao longo da investigação. Desse modo, torna-se possível internalizar um sistema de hábitos intelectuais, que é o objetivo essencial da Metodologia. (LOPES, 2004, p.20)

Muito mais do que os resultados em si, são os caminhos metodológicos, o processo, o “como fazer” que estabelece o caráter científico a uma pesquisa, bem como promover sua credibilidade. Mas, é preciso deixar claro que, cada objeto de pesquisa tem seu caminho metodológico próprio (LARA, 2011).

O percurso fundamental para investigar esse problema foi o descrito a seguir:

1. Desenvolvimento dos conceitos-chave usados na pesquisa, por meio de revisão bibliográfica;
2. Contextualização do setor de comunicação audiovisual na Argentina antes da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual;
3. Reconstrução do contexto de elaboração e aprovação da Lei 26.522, bem como o mapeamento dos atores envolvidos;

4. Comparação do conteúdo da Lei 26.522 com a legislação anterior, identificando as mudanças, entre elas a substituição do Comfer pela Afsca, limites mais rígidos de quantidade de licenças e fixação de cotas de produção de conteúdos;
5. Análise da implementação da Lei, no que diz respeito à nova arquitetura institucional, concentração de propriedade e de produção de conteúdo, por meio dos atos da Afsca publicados no site do órgão regulador e de decisões judiciais;
6. Observação *in loco*, de 24 de março a 27 de maio de 2012, e entrevistas com atores-chave;
7. Análise dos dados coletados e articulação com os conceitos-chave e com o referencial teórico.

1.8.1 Métodos

Alguns autores como Lúcia Santaella (2001) diferenciam o método de abordagem, que é aquele que orienta a visão do pesquisador sobre o objeto, do método de procedimento, que se refere à forma como o pesquisador vai proceder para investigar um determinado problema de pesquisa.

Assim, elegemos como **método de abordagem** o **dialético**. Consideramos o método dialético adequado ao estudo de nosso objeto, pois se baseia em três pressupostos fundamentais (DEMO, 1989):

1. Pressuposto da unidade de contrários: “As realidades sociais não são apenas complexas, são, sobretudo, complexidades polarizadas. São campo magnetizado, onde qualquer presença provoca ação e reação” (DEMO, 1989, p.91). Ainda segundo Demo, os atores dialogam dialeticamente, no campo do conflito, em que entendimento e desentendimento são partes integrantes da totalidade comunicativa.
2. Pressuposto do conflito social: “toda formação social é suficientemente contraditória, para ser historicamente superável” (DEMO, 1989, p.89-90). Isso significa que a realidade social é dinâmica e formada pela unidade de contrários, que gesta dentro de si o aparecimento de uma nova fase.
3. Pressuposto das condições objetivas e subjetivas: as condições objetivas são aquelas dadas externamente ao homem, sem sua opção própria, por exemplo, os recursos naturais, as necessidades materiais, a ambiência física e ecológica. As condições subjetivas são as que dependem da opção humana, da capacidade do homem de construir a história em parte, no contexto das condições objetivas (DEMO, 1989,

p.94). A história se constrói, portanto, com base no conflito social e na unidade de contrários, capazes de gerar uma nova fase. Mas, ao lado das condições subjetivas, da ação humana, há também condições objetivas, que obedecem a uma regularidade na história. O homem, portanto, participa do processo como sujeito ativo, ator político, mas constrói a história dentro do contexto objetivo. Assim, a importância das condições subjetivas é que elas são as responsáveis pelas transformações históricas.

O método dialético lança luz sobre nosso objeto na medida em que orienta a compreensão do processo presente hoje na comunicação audiovisual argentina: um momento de transição em que os contrários estão se acentuando em torno da aplicação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, até a geração de uma nova fase, que pode ser do cumprimento total, parcial ou do não cumprimento da lei. É, portanto, capaz de captar a dinâmica e as tensões entre os diversos atores na implementação da lei, além de produzir o conhecimento científico pelo confronto de idéias, atores, vozes, posições.

Como **método de procedimento**, orientados pelo modelo racional de análise das políticas públicas, faremos um **estudo de caso** da aplicação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual e dos confrontos que ela gera entre o órgão regulador e a sociedade civil, no que diz respeito à desconcentração de propriedade e produção de conteúdos. Esse método qualitativo é “uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas” (DUARTE, 2009, p.216). Nosso trabalho propõe-se exatamente a investigar um fenômeno contemporâneo, recente, dinâmico, em processo. Além disso, o estudo de caso é considerado por Yin (2001) uma boa estratégia para investigar questões do tipo “como” – nosso caso – e “por que”, pois o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

De acordo com José Luiz Braga (2008), a análise de casos particulares, ou seja, o estudo de caso, bastante comum na pesquisa comunicacional, funciona como indício para a produção de conhecimento geral, num processo que envolve a própria constituição do campo da Comunicação. Segundo ele, não se trata de fazer generalizações, de estender a todos os casos o que se descobriu para um caso específico, mas sim de fazer inferências, a partir dos indícios encontrados, sobre as possibilidades de aquele caso ocorrer.

Uma estratégia proposta por Braga nos estudos de caso singulares é a busca de indícios, negligenciáveis para o senso comum, mas não para o pesquisador, que remetem a fenômenos não imediatamente evidentes. Uma vez identificados os indícios, é preciso

distinguir entre os essenciais para a pesquisa e os acidentais, de modo a reduzir o objeto a seus elementos mais significativos. Definir se um indício é essencial ou acidental depende de pelo menos três determinantes: do problema de pesquisa, das especificidades do objeto e do conhecimento teórico disponível:

Conforme nossa pergunta de pesquisa, estaremos interessados em ressaltar algumas dessas lógicas e daremos menos relevância a outras. Segundo as teorias disponíveis, podemos perceber algumas processualidades e sequer ter acesso a outras, histórica ou conjunturalmente ‘impensáveis’. Essa situação exige processos tentativos, através de idas e vindas entre os três determinantes, utilizando as indicações de cada um deles para questionar e testar os outros – em um processo de tensionamento mútuo. (BRAGA, 2008. p. 80)

Como o conjunto de indícios coletados não remete diretamente à realidade em estudo, o pesquisador precisa, a partir deles, interpretar, inferir lógicas, processos e estruturas que caracterizam o caso. Essa interpretação é feita por meio da articulação da situação empírica com as bases teóricas e o problema de pesquisa, pois um olhar sem fundamento teórico é superficial. É assim que se passa do caso particular para a construção de modelos que compõem teorizações mais abrangentes, em um esforço aditivo de se enxergar o geral no específico, de identificar as possibilidades de o fenômeno ocorrer ou não em outras realidades.

1.8.2 Técnicas de pesquisa

São duas as principais técnicas de pesquisa de nosso trabalho:

1. **Análise documental:** os documentos fornecem dados importantes para entender os processos e transformações sociais:

Os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm. Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos. A busca pelo ‘significado’ dos documentos continua, mas com os pesquisadores ‘suspeitando’ também. Então, não é suposto que os documentos são artefatos neutros que registram a realidade social com independência (positivismo), ou que a análise deve ser enraizada no conceito nebuloso do raciocínio do senso comum. (MAY, 2004, p.213-214)

Todas essas questões de autenticidade, neutralidade, credibilidade, representatividade e significado do documento serão consideradas na análise das seguintes fontes documentais:

- Análise comparativa das leis 22.285 (1980), antigo marco legal da radiodifusão, e 26.522 (2009), novo marco da comunicação audiovisual;
- Resoluções da Afsca e outros documentos publicados pela autoridade, como informes e notícias;
- Decisões judiciais a respeito da concentração de propriedade.

2. **Entrevistas semi-estruturadas/focalizadas/em profundidade**²² com atores-chave do processo: representantes da Afsca; empresários de comunicação; representantes do governo e da oposição; acadêmicos e outras organizações da sociedade civil detalhadas a seguir.

As entrevistas semi-estruturadas são de caráter semi-aberto, algo que “a provê da capacidade de desafiar as preconcepções do pesquisador, assim com permite o entrevistado responder perguntas dentro da sua própria estrutura de referência.” (MAY, 2004, p.149). Mas isso não significa total licença para o entrevistado falar o que quiser, sobre o que quiser. O pesquisador precisa ter uma meta no questionário, um objetivo a atingir ao conduzir a entrevista.

Os entrevistados foram definidos com base na composição do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, órgão assessor da Afsca, que reúne 38 membros do Estado – sociedade política – e da sociedade civil: um representante de cada uma das 23 províncias e do governo da *Ciudad Autónoma* de Buenos Aires; três representantes dos prestadores privados de caráter comercial; três representantes dos prestadores sem fins lucrativos; um das emissoras universitárias; um representante das universidades federais que tenham cursos de Comunicação; um representante dos meios públicos; três representantes das entidades sindicais dos trabalhadores dos meios de comunicação; um representante das sociedades gestores de direitos e um representante dos povos indígenas.

Devido a nossa limitação temporal, tanto da viagem quanto da pesquisa, inicialmente delimitamos, a partir da composição do Conselho e do foco do estudo proposto, quinze entrevistados. Entretanto, como não foi possível realizar entrevistas com todos os nomes planejados²³, tentamos substituí-los por outros de equivalente representação. Ao todo, fizemos 17 entrevistas, listadas a seguir:

²²A denominação de entrevistas semi-estruturadas, focalizadas ou em profundidade varia de acordo com o autor. Mas são sinônimas para um mesmo tipo de entrevista de perguntas pré-elaboradas e respostas abertas.

²³ Não conseguimos entrevistar Juan Gabriel Mariotto, primeiro presidente da Afsca, que participou da elaboração da Lei, e Santiago Aragón, presidente da autoridade de aplicação no momento da pesquisa de campo. Eles foram substituídos por Damían Loreti e Luiz Lázzaro. Tristán Bauer, presidente da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*, indicou Roberto Olivieri como representante da *Televisión Pública*. E a professora universitária Beatriz Sarlo, de declarada oposição ao governo, que estava em viagem ao Chile, foi substituída pelo jornalista de *La Nación* José Crettaz, também crítico da LSCA, e por Henoch Aguiar, advogado que se opõe à Lei, filiado à UCR e ex-secretário das Comunicações no governo de

- 1) Damián Loreti, advogado, professor da Universidade de Buenos Aires (UBA) e um dos principais autores do anteprojeto de Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual;
- 2) Luiz Lázaro, coordenador-geral da Afsca;
- 3) Gustavo Bulla, diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca desde sua criação. Também exerceu o mesmo cargo no Comfer, a partir de maio de 2008;
- 4) Enrique Thomas, presidente da Frente Peronista, um bloco 23 deputados nacionais que fazem oposição ao governo Kirchner. Thomas foi o autor da ação iniciada em Mendoza, que suspendeu a aplicação da Lei 26.522 até junho de 2010;
- 5) Gustavo López, subsecretário-geral da Presidência, ex-presidente do Sistema Nacional de Meios Públicos nos governos de Néstor e Cristina Kirchner e ex-interventor do Comfer no governo de Fernando de la Rúa;
- 6) Roberto Olivieri, gerente de Relações Institucionais e Imprensa da *Televisión Pública*;
- 7) Martín Etchevers, porta-voz do Grupo *Clarín*;
- 8) Heber Martínez, porta-voz do canal *Telefe*, do grupo *Telefónica Media* e vice-presidente da *Asociación de Teledifusoras Argentinas (ATA)*²⁴;
- 9) Rolando Graña, diretor de notícias do Grupo *América*, de propriedade do Grupo *Uno*;
- 10) José Crettaz, jornalista do jornal *La Nación*, onde também é colunista da seção de mídia;
- 11) Néstor Busso, representante do *Foro Argentino de Radios Comunitarias* (Farco) e ex-presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual;
- 12) Santiago Marino, representante da *Asociación Mundial de Radios Comunitarias* (Amarc – Argentina) e professor da UBA e da Universidade de San Salvador;
- 13) Matias Melillán, do *Encuentro de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios* e representante dos povos indígenas do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual;
- 14) Guillermo Mastrini, pesquisador e professor na Universidade de Quilmes;
- 15) Martín Becerra, pesquisador e professor da UBA e da Universidade de Quilmes;

Fernando de la Rúa (Aliança). Falamos por telefone com um representante da *Asociación Argentina de Teledifusoras Pymes y Comunitarias* (AATECO), mas ele não quis dar entrevista.

²⁴ A ATA é a câmara empresarial que reúne os canais privados argentinos de TV aberta. Disponível em: <www.ata.org.ar>. Acesso em: 1º mar. 2012.

16) Henocho Aguiar, advogado, professor da UBA, ex-secretário de Comunicações do governo de Fernando de la Rúa e ex-integrante da Comissão Nacional de Comunicações²⁵;

17) Gustavo Granero, secretário-geral da *Federación Argentina de los Trabajadores de Prensa* (Fatpren), que reúne os trabalhadores do setor de comunicação.

O Capítulo 1 apresentou o problema de pesquisa, objetivos, justificativa, referenciais teóricos e metodológicos. O Capítulo seguinte aborda as origens da regulação da comunicação audiovisual, modelos de regulação e os discursos que a associam à censura. Esse percurso teórico e histórico baseia a busca por parâmetros internacionais de regulação democrática, que vão funcionar como âncora para avaliar o modelo argentino criado pela Lei 26.522.

²⁵ A Comissão Nacional de Comunicações regula as telecomunicações na Argentina e também faz a gestão técnica do espectro eletromagnético. É subordinada ao Ministério do Planejamento.

2. Em busca de critérios para uma regulação democrática

2.1 O que é regulação?

Como define Barros (2010), o conceito de regulação aqui adotado compreende a forma de orientação adotada pelo Estado ou pelos órgãos reguladores com vias a manter o equilíbrio e o funcionamento de um sistema. Regulamentação, por sua vez, vem do inglês *rulemaking* e relaciona-se “às formas de gestão tipicamente político-institucionais de Estado e que, portanto, tendem a ser mais burocráticas” (BARROS, 2010, p.63). A regulamentação está mais ligada à produção de regulamentos, normas, resoluções, regras. O conceito de regulação é mais amplo; trata-se de uma política pública, uma orientação política para manter um sistema. A regulação de um setor pode, portanto, incluir a regulamentação de algum aspecto, como forma de institucionalizá-lo. Por exemplo, a regulação da comunicação audiovisual argentina compreende um conjunto de instituições de planejamento, participação e fiscalização, políticas de fomento à produção de conteúdos e diversas normas legais, tais como a Lei 26.522, o Decreto 1225 e as resoluções da Afscsa. E a regulamentação, por sua vez, pode conter as diretrizes para a política regulatória de um setor específico, por exemplo, um marco legal para a regulação da comunicação audiovisual tal como a Lei argentina 26.522.

O modelo de agência reguladora independente surgiu nos Estados Unidos, como parte do modelo de Estado liberal, que com maior ou menor intensidade, caracteriza o país. A primeira agência de que se tem notícia foi a *Interstate Commerce Commission*, criada em 1887, para regular o transporte ferroviário interestadual. Na França, esse processo é mais recente e liga-se ao apelo liberalizante das últimas décadas. As agências francesas foram criadas como uma difração do poder estatal, para fazer frente ao crescimento de novos poderes, como o midiático, o técnico e o científico. O surgimento deu-se em três etapas: a primeira, dos anos 1940 aos 1970, marcada pelo surgimento espaçado de autoridades independentes; de 1973 a 1978, uma aceleração no surgimento desses órgãos; de 1978 a 1982, uma interrupção na criação de novas agências, cujo surgimento só voltou a ocorrer em 1982 (MAZZA, 2005). No Brasil e na Argentina, esse modelo de agência reguladora surgiu nos processos de privatização e reforma do Estado a partir do fim da década de 1980 e da década de 1990:

[O Estado] passa a assumir um caráter cada vez mais administrativo, distanciando-se da regulação direta de diversos setores agora geridos por agências reguladoras de caráter eminentemente autônomo. Elas resultam exatamente da eliminação das instituições que dão materialidade ao Estado, reestruturando-o sobre órgãos técnicos impermeáveis às oscilações conjunturais da política e à instabilidade eleitoral, fruto da instrumentalização democrática do Estado liberal. (BARROS, 2010, p.46)

Os Estados nacionais dos anos 80, centralizadores da produção de bens e serviços, pareciam inaptos aos desafios colocados pelas políticas neoliberais, tais como garantir um ambiente competitivo ao setor privado comercial. Houve um movimento mundial que deu impulso às reformas estatais, caracterizadas pela restrição fiscal dos governos, privatizações e re-regulação²⁶, motivada pelos interesses empresariais. São movimentos no sentido de promover a competição e a eficiência dos mercados domésticos. Segundo Barros, a iniciativa privada não só se considerava capaz de suprir boa parte das funções do Estado, como passou a constituir um movimento em defesa da re-regulação, que incluía alterações legais – re-regulamentação – a partir de uma hostilidade social com a atuação estatal cada vez mais hegemônica. Mas, apesar do movimento privatizador e reformista, o Estado permanece nos serviços básicos essenciais – pelo menos legalmente, pois pode contratar a iniciativa privada para sua prestação, por meio de concessões, autorizações e permissões – e em áreas pouco rentáveis.

A busca era por um Estado que funcionasse melhor custando menos e que redefinisse seu papel. A proposta é mais complexa do que simplesmente a redução da atuação:

Nos últimos anos, aumentou a utilização de autoridades independentes de regulação (...) que procuram dotar certas funções do Estado de autonomia em face dos interesses de curto prazo dos governos. Pretende-se, assim, dar estabilidade às normas que os particulares devem obedecer, bem como isenção à autoridade pública que deve mediar e arbitrar conflitos e cuja atribuição principal é estabelecer essas normas regulatórias e fiscalizar sua observância. (SARAVIA *in* SARAVIA, MARTINS, PIERANTI, 2008, p.65)

Trata-se de uma proposta de administração pública gerencial e descentralizada, intermediária entre o Estado liberal, vulnerável às contradições de mercado, e o Estado positivo, cuja intervenção foi fundamental na fase de reconstrução econômica, mas passou a representar um empecilho para os novos impulsos econômicos (BARROS, 2010, p.66).

²⁶ Alguns autores chamam esse processo de desregulação. Mas segundo Robert Britt Horwitz, faz mais sentido falar em re-regulação, pois o que houve foram mudanças na regulação para favorecer os interesses empresariais. A re-regulação foi uma tendência mundial observada nos anos 90, como parte do contexto neoliberal. Nos Estados Unidos, por exemplo, eliminou-se as travas legais que impediam empresas gráficas de terem licenças de radiodifusão (HORWITZ, 1989).

Na passagem do Estado interventor para o Estado regulador, o encargo antes de domínio dos ministérios transfere-se para as agências, entes da administração indireta. Esse tipo de regulação descentralizada ocorre para suprir uma necessidade econômica: as agências são mais dinâmicas para expedir normas de acordo com as necessidades econômicas de cada setor do que o processo legislativo, a administração direta ou o processo judicial, além de possuírem um conhecimento técnico especializado das atividades que regulam que os parlamentares não detêm. Consistem num desempenho mais prático e menos custoso para iniciativas públicas e privadas. A eficiência também é reforçada pela autonomia orçamentária. (BARROS, 2010). Na concepção do Estado gerencial, além da eficiência administrativa, as agências estão mais próximas da suposta neutralidade das decisões e mais distantes da interferência política governamental que os entes da administração direta. Mas se as decisões da política regulatória são restritas a especialistas e entes regulados, por meio de um discurso técnico incompreensível a quem não faz parte da atividade econômica, o ente regulador torna-se um espaço dominado pelo corporativismo. A técnica é importante, mas está inserida em um contexto maior que é o projeto político, ou seja, é preciso se levar em conta as conseqüências de cada escolha técnica. A superação desse cenário envolve a participação de grupos pluralistas, um debate ampliado com potencial para incluir toda a sociedade civil (OLIVEIRA, 2005).

A regulação da comunicação audiovisual existe nos Estados Unidos desde 1926, quando foi criada a *Federal Radio Comission* (FRC), que em 1934 se transformou em *Federal Communication Comission* (FCC), o órgão regulador das comunicações norte-americanas. O Canadá, em 1929 criou a *Royal Comission on Broadcasting*, para reverter a preferência canadense pela programação norte-americana e aumentar os investimentos em programação local e nacional. A comissão foi incorporada à emissora estatal *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC) e só foi desvinculada da CBC em 1968, com a criação da *Canadian Radio and Television Comission* (CRTC). Em 1976, o órgão regulador ampliou-se para dar conta dos processos de convergência tecnológica e passou a se chamar *Canadian Radio-television and Telecommunications Comission*, que regula tanto as atividades de emissoras de rádio e TV quanto de operadoras de serviços de telecomunicações. Esses órgãos também existem em alguns países europeus, como França, Inglaterra e Portugal, com a função de garantir a pluralidade e a diversidade dos veículos de comunicação, os direitos dos cidadãos de receber informações e também de informar e os direitos de minorias, como a proteção de crianças e adolescentes, a igualdade de gênero, a igualdade racial, a acessibilidade (LINS, 2002).

Hoje, a Europa e os Estados Unidos também estão envolvidos em outro debate, para o qual a América Latina começa a atentar: o da regulação da internet e de conteúdos audiovisuais na internet. Trata-se de um campo novo e fértil a ser estudado, mas muitos países latino-americanos ainda não fizeram ou não consolidaram mecanismos de regulação audiovisual, pois:

tal aplicação só faz sentido depois que um marco regulatório moderno para a radiodifusão tradicional tenha sido estabelecido. E, ainda assim, as regras da regulação devem ser condizentes com a realidade dos serviços prestados via internet. Na prática, ainda não há um modelo de negócio que suporte serviços de rádio e TV exclusivos na internet; a maioria das atividades nesse setor se resume à retransmissão do conteúdo veiculado pelas vias tradicionais, que já está sujeito à regulação. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.8)

Mendel e Salomon defendem a discussão de um marco legal para a radiodifusão, antes de se discutir a regulação de conteúdos audiovisuais na internet. Entretanto, reconhece a necessidade de se pensar em políticas convergentes, embora a transmissão de rádio e TV exclusivamente pela internet ainda não tenha um modelo de negócios consolidado. A formulação de políticas públicas, de legislação para o setor enfrenta o desafio de se adequar à rápida evolução das tecnologias ou mesmo de se adiantar à evolução do processo técnico.

2.2 Regulação x censura

Embora esse modelo de Estado gestor e de agências reguladoras seja uma demanda do próprio mercado, no caso da radiodifusão na América Latina, há muita resistência das empresas de comunicação em implementá-lo – exceto quando é do interesse desses setores que o Estado atue para mudar uma política/regulamentação que favorece seus interesses, como a história das políticas de comunicação na Argentina, especialmente a partir dos anos 1990 irá demonstrar:

os empresários de radiodifusão não se prestam a qualquer tipo de regulamentação que não se enquadre expressamente em seus interesses. A estagnação com que eles procuram manter a legislação do setor cria uma situação prática de autorregulação que se faz bastante danosa, tanto para o setor quanto para a sociedade, na medida em que reproduz o sistema oligopólico e concentrado que já existe há décadas. (BARROS, 2010, p.191)

Há pelo menos duas hipóteses que explicam essa resistência na América Latina. Primeiro, a baixa competição do setor. Por ser bastante concentrada, a radiodifusão não

necessita de entes estatais que regulem a competição, porque ela é praticamente inexistente. Em segundo lugar, o paralelismo político, a histórica ligação entre o poder público central e as empresas de radiodifusão, que sempre tiveram suas demandas atendidas pelo Estado, mesmo que a finalidade fosse manter os privilégios do setor, torna desnecessária e até temerária uma estrutura regulatória descentralizada e transparente. Há uma omissão em discutir a questão e agendar a sociedade. Paulino Motter (1994) fala em batalha invisível e Murilo Ramos (1993), em agenda proibida, para se referir aos debates sobre a regulação da radiodifusão. O assunto pouco aparece na mídia, como mostraram os embates a cerca do capítulo da Comunicação Social na Constituinte brasileira (MOTTER, 1994). E quando aparece, o discurso repetido pelos empresários associa a regulação e os órgãos reguladores à censura, verdadeira ameaça à liberdade de expressão e de imprensa. Flávio Cavalcanti Júnior, por exemplo, publicitário e ex-diretor-geral da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), compreende que nesse debate da regulação existem dois pólos: democracia e liberdade de um lado e controle e restrição do outro. Ele critica o período em que a Europa teve monopólios estatais de comunicação, após a Segunda Guerra até os anos 1980, e também as emissoras estatais, entre eles, a BBC, “nada mais distante do ideal iluminista da liberdade individual, da livre circulação de ideias, da procura da verdade pela divulgação dos contraditórios, de um livre mercado de ideias” (CAVALCANTI JR *in* SARAVIA; MARTINS; PIERANTI, 2008, p.166). Segundo Cavalcanti Júnior, a radiodifusão não precisa de regulação, pois recorre ao público a cada minuto, por meio da audiência e dos controles remotos, para direcionar seu rumo e retificar seu trajeto. Ele conclui que para ser livre, a radiodifusão tem que ser um negócio, baseado na venda de publicidade, a melhor forma de negócio para a delicada mercadoria que maneja, sendo “assim que a Abert gostaria de ver equacionada a questão da regulamentação da radiodifusão” (CAVALCANTI JR *in* SARAVIA; MARTINS; PIERANTI, 2008, p.174).

Mastrini (2012)²⁷ afirma que esse discurso da não-regulação não tem fundamento, já que se não houvesse nenhuma regulação, qualquer pessoa poderia instalar uma estação de televisão e começar a transmitir na mesma frequência em que estão os principais canais privados de TV. De fato, as liberdades de expressão e de imprensa, ao serem evocadas como direitos ilimitados pelos donos das empresas jornalísticas, servem como escudo ante a ação reguladora do Estado que contraria os interesses dos empresários, visto que qualquer tentativa nesse sentido tende a ser apontada como censura pelo empresariado (MARTINS, IMASATO

²⁷ Entrevista concedida à autora em abril de 2012.

in SARAVIA; MARTINS; PIERANTI, 2008, p.22-23). A vinculação, no discurso midiático, entre liberdade de expressão e livre-mercado tem razões históricas.

A origem da liberdade de imprensa costuma ser localizada na Inglaterra de 1644, quando John Milton publica o *Areopagítica - Pela liberdade de imprimir sem autorização nem censura*. O *imprimatur* era uma autorização prévia para a impressão de livros, folhetos e periódicos, concedida pelos funcionários públicos às editoras autorizadas. Milton defendia a liberdade de impressão sem censura nem autorização prévia e, como conseqüência, a liberdade de expressão dos pensamentos, opiniões e ideias:

O que vós gostaríeis, pois, de fazer? Por acaso, suprimir o florescer do conhecimento e a nova luz emanada e, dia após dia, ainda emanando nesta cidade? Ou instaurar uma oligarquia de vinte monopolizadores, para que nossas mentes voltem a padecer de fome, quando só conheçam o que nos for por eles mediado? (...) Deem-me a liberdade de saber, de falar e de arguir livremente segundo minha consciência, acima de todas as liberdades [tradução nossa]. (MILTON, 1976, p.88-89)

Em 1788, Mirabeau lança uma versão francesa do texto de Milton, chamada *Sur la liberté de la presse*. Daí surge o termo liberdade de imprensa, considerada pelos iluministas um dos pilares do Estado moderno, já que “na concepção do Iluminismo, ao assegurar a publicidade, o controle dos atos do poder público e o triunfo da verdade e da razão, a liberdade de imprensa favorecia a aplicação de todas as demais liberdades.” (MAIA; PEREIRA, 2011, p.83). Para os iluministas, os possíveis inconvenientes causados pela imprensa como a revolta, os tumultos populares, a calúnia e a difamação, seriam irrisórios ao lado das vantagens que ela traz. Os franceses defensores dessa liberdade também a associavam ao crescimento econômico da Inglaterra.

Assim, a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão são heranças do Iluminismo e das revoluções liberais. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada pela Assembléia Nacional francesa em 1789, elenca, em 17 artigos, os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem moderno. Pelo menos dois artigos se referem diretamente à liberdade de expressão:

Art. 10º. Ninguém deve ser perseguido por suas opiniões, mesmo religiosas, desde que sua manifestação não atrapalhe a ordem pública estabelecida pela lei.

Art. 11º. A livre comunicação dos pensamentos e opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem: todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, embora deva responder pelo abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei. (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789)

Como se trata de uma luta contra o Estado absolutista, mais do que natural que o liberalismo conceba essas liberdades como negativas, ou seja, sem interferência externa. Assim mesmo, o artigo seguinte da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabelece que esses direitos, entre eles a liberdade de expressão e de imprensa, devem ser garantidos por uma força pública: “Art. 12º. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública: essa força é, portanto, instituída para o benefício de todos e não para a utilidade particular daqueles a quem ela está confiada” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789). Essa força pública é o Estado e isso fica ainda mais claro no artigo seguinte, que institui o tributo para a manutenção da força pública. O artigo 12 também revela a concepção garantista do direito romano-germânico (DAVID, 2002), também chamado de europeu continental, no qual se insere a perspectiva francesa: o Estado é a instituição garantidora dos direitos do cidadão, que assegura seu cumprimento.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão influenciou o Direito Constitucional do mundo moderno, não só os derivados da família romano-germânica, mas até os da *Common Law*. Inspirou, por exemplo, a Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, feita em 1791. O texto diz que o Congresso não fará nenhuma lei que restrinja a liberdade de expressão ou da imprensa. Como veremos adiante, essa emenda até hoje é objeto de debates sobre a intervenção ou não do Estado na promoção da liberdade de expressão.

No auge da expansão das ideias liberais, Benjamin Constant, cuja obra é considerada o início da reflexão liberal sobre jornalismo, escreve um discurso no século XIX sobre as liberdades individuais, chamadas por ele de modernas. Sobre a intervenção do Estado, Constant afirma:

esta intervenção é sempre incômoda. Todas as vezes que o poder coletivo quer intrometer-se nas especulações particulares, ele atrapalha os especuladores. Todas as vezes que os governos pretendem realizar negócios, eles o fazem menos bem e com menos vantagens do que nós. (CONSTANT; 1985, p.14)

Constant condena a intervenção estatal nas liberdades individuais, entre elas, a liberdade de expressão. Uma posição que deve ser compreendida dentro do contexto da luta das revoluções liberais contra o Estado absolutista e censor. Segundo Constant, nenhuma das instituições das repúblicas antigas que impediam a liberdade individual é aceitável nos tempos modernos e cita como exemplo a censura:

Na França, uma instituição tão arbitrária como a censura seria ao mesmo tempo ineficaz e intolerável. No estágio atual da sociedade, os costumes compõem-se de matizes tênues, vagos, imperceptíveis, que se desnaturariam de mil maneiras se tentássemos dar-lhes mais precisão. Somente a opinião pode atingi-los; só ela pode julgá-los porque são da mesma essência. Ela se sublevaria contra toda autoridade positiva que quisesse lhe dar mais rigor. Se o governo de um povo pretendesse, como os censores de Roma, desonrar um cidadão por uma decisão discriminatória, a nação inteira reclamaria contra essa sentença, não ratificando as determinações da autoridade. (CONSTANT; 1985, p.20)

Além de condenar a censura, Constant defende que a opinião, ou liberdade de expressão, seja protegida da intervenção do Estado e de instituições antigas. O autor também apresenta uma das finalidades da liberdade de expressão: ela é a forma com que a sociedade moderna controla as ações do Estado. Assim, deve ser um direito inalienável e universal.

2.3 A Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação

Após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) publica, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo 19 assegura a liberdade de expressão como direito do ser humano a ter opiniões e de receber e transmitir informações. Quando a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), foi criada, em 1945, menos de um mês após a ONU, ficou encarregada do debate no campo da comunicação e da informação no pós-guerra.

O mundo pós-Segunda Guerra polarizou-se em duas dimensões: capitalismo versus comunismo e desenvolvidos versus subdesenvolvidos. De acordo com Carlsson (2003), a ideia de desenvolvimento nacional nasceu no fim da Segunda Guerra Mundial e entrou na agenda internacional nos anos 1950, introduzida pelos Estados Unidos, uma das potências mundiais interessadas em exportar seu modelo de sociedade. O Primeiro e o Segundo Mundo competiam em pontos de vista sobre como a vida social deveria estar organizada para atingir a “boa sociedade”, o bem comum. Essas ideias eram exportadas para o Terceiro Mundo, que emergiu com a independência das colônias e a formação de países em desenvolvimento. Os países do Terceiro Mundo, com a ajuda do Primeiro e do Segundo, deveriam se desenvolver em sociedades modernas. Isso não significa que o Primeiro e o Segundo Mundos eram iguais, equilibrados. A industrialização, a pujança dos Estados ocidentais, o desenvolvimento dos mercados mundiais e a emergência de blocos militares deram ao Ocidente poder econômico, político e militar, que pode ser chamado de hegemônico.

O papel das comunicações assumiu proeminência nesse processo, não apenas no quesito avanços tecnológicos. Havia dois modelos de desenvolvimento. O paradigma da modernização engloba as teorias relativas ao desenvolvimento político e econômico e transferência de tecnologia. De acordo com esse paradigma, de ênfase essencialmente otimista, os problemas dos países desenvolvidos são resultantes de características inerentes à história dos territórios. A comunicação pode facilitar o progresso em direção a uma sociedade moderna, oposta à tradicional. Baseia-se na liberdade individual e no conceito de livre fluxo de informação, pelo qual nenhuma nação deve barrar o fluxo de informação entre os países. Defende a ausência de Estado e de regulação dos fluxos internacionais. Essa ideia espalhou-se rapidamente pelo mundo após a Segunda Guerra. Um dos motivos, de acordo com Carlsson (2003), seria porque os países estavam cansados da propaganda de guerra e da censura que o conflito impõe. Este modelo acaba sendo um fluxo único, vertical de comunicação: da elite para o povo; do Primeiro Mundo para os demais.

Já o paradigma da dependência reúne as teorias relativas ao imperialismo, subdesenvolvimento, revolução e libertação. Vê o subdesenvolvimento como resultado do capitalismo e de suas expressões, tais como o colonialismo e o imperialismo – o subdesenvolvimento na periferia seria um pré-requisito para o desenvolvimento no centro. enxerga a comunicação mais como uma questão de imperialismo midiático: os veículos de comunicação reforçam o domínio da metrópole sobre seus satélites. É essencialmente pessimista sobre o desenvolvimento em países do terceiro mundo. Defende o equilíbrio social e, conseqüentemente, o equilíbrio dos fluxos de informação.

O paradigma da modernização era dominante nos anos 1950 e 1960 e a visão que o caracteriza coincide largamente com a ideia de assistência para o desenvolvimento, que era adotada pela Unesco no período. A Unesco era vista no cenário internacional como um sistema de transferência de recursos dos países ricos para os pobres (CARLSSON, 2003). A assistência da Unesco tinha foco principalmente na transferência de tecnologia para que cada país tivesse pelo menos 10 jornais diários, 5 receptores de rádio e dois aparelhos de TV a cada mil habitantes. Outro papel de destaque da Unesco era o de figurar como uma das maiores editoras do mundo (CARLSSON, 2003). Muitos relatórios sobre comunicação de massa foram lançados entre os anos 1970 e 1980. Esse papel contribuiu para a Unesco se tornar a principal arena de debate sobre os sistemas de comunicação entre nações e regiões do mundo. A partir dos anos 1970, a Unesco também passou a atuar na promoção de acordos entre as nações-membro. Antes, alguns acordos relativos à comunicação e à informação foram assinados na Assembléia-Geral da ONU.

O rápido desenvolvimento tecnológico nas comunicações levou à necessidade de uma regulação internacional, por exemplo, do uso do espaço para os satélites de comunicação. Intensificaram-se tensões entre os países industrializados, uma disputa de ideias na arena internacional, constantemente alimentada pela Guerra Fria. Entre o pós-guerra e 1980, 41 documentos foram assinados – 27 resoluções, oito tratados e convenções e seis declarações. Eles focam em elementos variados da comunicação de massa e especificam objetos para a regulação em sete tópicos: direitos e liberdades de acesso à informação, regulação do uso de satélites de comunicação, desenvolvimento dos países do terceiro mundo, propaganda de paz e segurança, discriminação e nova ordem mundial da informação e comunicação (CARLSSON, 2003). Contudo, segundo Carlsson (2003), o conteúdo desses documentos é formulado no nível das abstrações, o que reflete a dificuldade dos países, num mundo de extrema polarização ideológica, em chegar a um acordo sobre medidas concretas. Eles podem ser vistos como uma tentativa de estabelecer uma certa ordem sobre os fluxos da informação no sistema político internacional. A autora classifica esses documentos em três grupos:

1) 1945 – 1959: predominância da liberdade de informação e dos fluxos livres de informação. A assistência para o desenvolvimento de países do terceiro mundo recebeu grande atenção nesse período.

2) 1960 – 1969: grande desenvolvimento tecnológico na área de comunicação. Criou-se uma necessidade de regular a tecnologia no plano internacional. Os documentos foram formulados da perspectiva dos países desenvolvidos.

3) 1970 – 1979: o debate da Unesco passou a ser sobre mídia e imperialismo cultural e suas consequências. Os países que ficaram independentes queriam proteger sua soberania, representada por uma nova perspectiva na questão dos livres fluxos de informação. Os países do Ocidente frequentemente eram minoria, já que as nações independentes com frequência votavam junto com o bloco do Leste – União Soviética. Nessa época, os países do Terceiro Mundo foram capazes de influenciar o conteúdo de documentos e tratados e o número de acordos alcançados. A descolonização superou o debate da assistência para o desenvolvimento no sentido político-jurídico, econômico e cultural. Os conflitos eram muitos, principalmente no sentido de se adotar uma declaração sobre a comunicação de massa, a qual depois de muito embate foi aprovada em 1978. O embate era entre o compromisso dos Estados Unidos com os fluxos livres de informação e a visão da União Soviética de controle estatal. Os países do Terceiro Mundo criticavam a visão do livre fluxo de informação como sendo apenas uma via de informação e expressão das ambições imperialistas. Além do conflito oeste-leste, surge também o norte-sul. A formação da Organização dos Países

Exportadores de Petróleo (OPEP)²⁸ e os choques do petróleo contribuíram para que o Terceiro Mundo tivesse mais voz.

Em 1974, a ONU adotou uma declaração para o estabelecimento da nova ordem internacional da economia. Ela consistiu em um desafio ideológico frontal para o liberalismo. Na prática, isso significava que os países demandavam acordos mais justos, assistência econômica e acesso à tecnologia ocidental. As vozes que clamavam por uma nova ordem econômica mundial também se estenderam para o campo da comunicação. Nos fóruns internacionais como a ONU e a Unesco, os países do Terceiro Mundo formaram uma aliança para demandar uma nova ordem mundial da informação e da comunicação – Nwico, em inglês, ou Nomic, em português. A Nomic é baseada em ideias sobre o papel que a comunicação tem no desenvolvimento dos países, por um lado, e por outro lado, nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Terceiro Mundo constatou que como a informação no mundo mostra um desequilíbrio que favorece alguns e ignora outros, é um dever dos países em desenvolvimento mudar essa situação e obter a descolonização da informação para iniciar uma nova ordem mundial da informação e da comunicação. Os sistemas de informação estavam desenhados para atender aos países desenvolvidos. Os sistemas de mídia dos países pobres eram fracos e não podiam suprir seus países de notícias. Eram extremamente dependentes de agências de notícias internacionais. A Nomic, portanto, demandava regulação da mídia e dos setores da comunicação em nível internacional.

Nesse mesmo ano, a Suécia introduziu o conceito de direito à comunicação na Conferência Geral da ONU. O termo *right to communicate* havia sido criado em 1969 pelo francês Jean d'Arcy, diretor de Meios Audiovisuais da ONU de 1961 a 1971. É um desdobramento do que se entende por liberdade de expressão, que inclui também o direito de participar da comunicação pública em níveis internacional, nacional, local e individual. O conceito de direito à comunicação se identificou com o debate do Terceiro Mundo por uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, associado ao paradigma da dependência, apoiado pela União Soviética. Nesse contexto, a liberdade de expressão esteve mais ligada à ideia de livre fluxo de informação e ao paradigma da modernização, defendido pelos governos liberais dos países do Ocidente, em especial os Estados Unidos e a Inglaterra.

²⁸ A OPEP foi fundada em 1960, por cinco países produtores e exportadores de petróleo: Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Hoje, possui doze membros. O objetivo da organização é coordenar e unificar as políticas de petróleo entre os países-membros, para assegurar a competição e os preços estáveis aos produtores de petróleo, a oferta eficiente, econômica e regular do produto às nações consumidoras e o retorno dos lucros à indústria, sob a forma de investimentos. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm>. Acesso em: 19 fev. 2012.

Para alcançar a nova ordem mundial da informação e da comunicação, de acordo com os documentos da época, os países em desenvolvimento demandavam quatro “Ds”:

1) Democratização: medidas para um maior equilíbrio dos fluxos de informação são necessárias. A base desse parâmetro é que o povo e os indivíduos têm o direito de adquirir um retrato plural e democrático da realidade assim como se expressar livremente através dos meios de comunicação e cultura.

2) Descolonização: baseia-se na auto-determinação, na independência nacional, na identidade cultural. O direito de toda nação de proteger sua soberania nacional e sua identidade cultural. Alguns conceitos vêm do paradigma da dependência.

3) Desmonopolização: os monopólios ou oligopólios de corporações transnacionais eram uma ameaça para a independência dos países do Terceiro Mundo. O foco eram as operações das corporações transnacionais. Toda nação tem o direito de desenvolver seu próprio sistema de informação independente, em particular pela regulação das atividades das corporações transnacionais. Essa ênfase também reflete a influência do paradigma da dependência.

4) Desenvolvimento: os meios de comunicação de massa têm um papel vital no processo de desenvolvimento. Os países do Terceiro Mundo se juntam para demandar uma distribuição mais justa de recursos para a comunicação no mundo. Elementos-chave: necessidade de políticas públicas nacionais de comunicação, de desenvolvimento da infraestrutura, do estabelecimento de serviços nacionais de notícias e de novos intercâmbios regionais de notícias, colaboração técnica entre regiões, do uso de cooperação horizontal, ajuda e solidariedade entre os países em desenvolvimento. Aqui, revela-se uma utopia: o Terceiro Mundo queria ajuda dos próprios países desenvolvidos para se livrar da dependência deles.

Havia um movimento claro, no Terceiro Mundo, de rejeição do paradigma da modernização, em favor da autodeterminação, independência nacional, identidade cultural e de um fluxo democrático de informação entre as nações.

2.3.1 Comissão MacBride

A demanda por nova ordem mundial da informação provocou tensões na organização da Conferência Geral da Unesco em 1976, em Nairóbi. A formulação de uma declaração sobre os meios de comunicação de massa era o ponto número um da agenda. Mas nenhuma declaração saiu da conferência. Em vez disso, foi formada a Comissão Internacional para o

Estudo dos Problemas da Comunicação, mais conhecida como Comissão MacBride²⁹. O objetivo principal da Comissão era analisar os problemas da comunicação, nos seus diferentes aspectos, com a perspectiva de estabelecer uma nova ordem internacional da economia e de medidas para serem tomadas no sentido de instituir uma nova ordem mundial da informação.

Os países em desenvolvimento não ficaram completamente insatisfeitos com o resultado da Conferência, porque uma comissão como essa significava reconhecer o desafio de mudar o *status quo* no sistema de política internacional. A escolha dos membros da Comissão obedeceu a critérios de pluralismo: experiência e qualificação dos integrantes, corrente intelectual, tradição cultural e a maior diversidade de sistemas econômicos e sociais das principais regiões do mundo. Foram 15 membros, além do presidente irlandês Sean MacBride, político, diplomata e Prêmio Nobel da Paz, que deu nome à comissão. Nenhum dos integrantes era brasileiro. Da América Latina, um chileno e o colombiano Gabriel García Marquez. A China foi o único país convidado que desistiu de nomear um membro. Os integrantes foram escolhidos com base em méritos pessoais e deveriam representar somente eles mesmos. Mas seis deles eram políticos em nível nacional e outros cinco eram ativos na política. Três integrantes eram acadêmicos.

A Comissão baseou-se em 94 estudos internacionais para, em dois anos, escrever o relatório, publicado em 1980. Na introdução, Sean MacBride tenta definir a Nomic como “mais justiça, mais equilíbrio, mais reciprocidade na troca de informações, menos dependência nos fluxos de comunicação, na difusão das mensagens, mais auto-suficiência e identidade cultural, mais benefícios para toda a humanidade” (UNESCO, 1983, p.20).

Também na introdução, Sean MacBride relata que os embates entre visões de mundo estiveram presentes na comissão formada por 16 membros com concepções políticas distintas. Em alguns pontos, o relatório mostra essas contradições. Mas a comissão conseguiu chegar a um acordo em diversos temas, “quando o consenso parecia irreconciliável” (UNESCO, 1983, p.12). Por causa dessas diferenças, o relatório sistematiza mais diretrizes que medidas concretas para as políticas de comunicação.

O relatório é dividido em cinco partes. A quinta delas oferece 82 recomendações para os problemas estudados. O trabalho da comissão não se focou apenas nos países em desenvolvimento. O relatório buscou debater questões de forma abrangente, porque a menos que mudanças ocorressem em todas as partes do mundo, não seria possível atingir a liberdade, reciprocidade e independência nas trocas internacionais de informação e comunicação.

²⁹ A Comissão recebeu esse nome em referência a seu presidente, o político irlandês Sean MacBride.

A comissão confirmou o desequilíbrio dos fluxos de informação entre os países e destacou desigualdades na distribuição dos recursos da comunicação. Também afirmou que isso traz consequências para os países em desenvolvimento e para o nível internacional. Criticou a comercialização da informação e a expansão do mercado de publicidade. Ela destacou, ainda, a importância da função social da informação.

Ulla Carlsson (2003) divide as recomendações em quatro eixos:

- 1) O desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, para que eles se tornem realmente independentes e auto-suficientes e desenvolvam suas identidades culturais. As propostas incluem políticas nacionais de comunicação, construção de infraestrutura, distribuição equilibrada dos recursos da comunicação global, limitar as atividades das corporações transnacionais e dar tratamento preferencial à mídia não-comercial.
- 2) Melhores condições para os jornalistas e para a prática jornalística: regras éticas para a prática do jornalismo, melhorar a capacitação, fontes múltiplas de informação.
- 3) Democratização da comunicação, ou seja, acesso e participação rumo ao direito à comunicação. Isso inclui garantia dos direitos humanos; abolição da censura; independência editorial; limites para a concentração e o monopólio de mídia; limites para a influência dos anunciantes no conteúdo e nas políticas de mídia; atenção às necessidades das mulheres, crianças e minorias; e promoção da comunicação horizontal.
- 4) Cooperação internacional: assistência para o desenvolvimento, apoio aos fóruns regionais e aos projetos colaborativos.

Após 1980, a Unesco ainda conseguiu aprovar um acordo sobre o direito à comunicação em 1983. Em 1985, os EUA saíram da Unesco e a Grã-Bretanha fez o mesmo um ano depois. O orçamento da Unesco caiu vertiginosamente, o que inviabilizou sua atuação. O boicote à Unesco, a ascensão do neoliberalismo, a queda do Muro de Berlim, que simbolizou o fim do socialismo soviético, e o avanço da globalização deixaram as diretrizes do relatório MacBride só no papel (SOUZA, 1997). A promessa da globalização carrega muito do paradigma da modernização e dos livres fluxos de informação.

Segundo Carlsson (2003), o mundo contemporâneo está muito fragmentado para o debate internacional da comunicação ganhar aceitação. Não haveria mais base política para a regulação internacional da mídia, como houve em 1970. Entretanto, apesar de os fluxos contemporâneos de notícias terem maior volume e maior diversificação de conteúdos do que os dos anos 1970, a origem deles pouco mudou: Europa e Estados Unidos. Embora nos países em desenvolvimento, haja também grandes conglomerados locais e regionais, por exemplo, a Televisa, mexicana, e a Globo, brasileira, as relações de marginalização entre os países

desenvolvidos e em desenvolvimento parecem prevalecer e o potencial de mudança no fluxo da informação que a internet prometia não se confirmou.

Durante toda a década de 1990, a Unesco teve atuação tímida e só nos anos 2000 retoma com mais força suas atividades dirigidas à comunicação, sob outra orientação, caracterizada pelo pluralismo: problemas globais, soluções locais. Esse enfoque, segundo Carlsson (2003), resulta na era da governança multilateral, do jogo entre múltiplos atores em múltiplos níveis, do local para o global. A ênfase agora é numa literatura de indicadores para serem aplicados em realidades locais. Com todas as críticas que se possa fazer a esses indicadores, no sentido de que não consideram as especificidades políticas, jurídicas, econômicas e sociais locais, a atuação tem servido pelo menos para colocar a regulação da comunicação novamente em discussão, em locais onde esse debate sempre foi silenciado, por exemplo, nos países latino-americanos. Os temas do MacBride e do artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos estão novamente em foco, mas com outro formato.

2.4 Liberdade de expressão e direito à comunicação na metalinguagem regulatória

Apesar das mudanças contextuais, o debate da Nomic – o maior que já se travou no plano internacional sobre os fluxos de comunicação, com reflexos até os dias de hoje – deixou como herança a polarização dos conceitos de liberdade de expressão e de direito à comunicação. Desde então, a liberdade de expressão está mais associada a um direito individual de se expressar entre os pares, a uma emanção da personalidade individual. Já o direito à comunicação é entendido como um direito difuso, coletivo, que remete à pluralidade e à diversidade dos veículos de comunicação. Identifica-se com a cidadania e com a participação ativa do cidadão na sociedade.

Essa polarização está ligada não só ao auge da Guerra Fria, mas também à própria concepção de Estado e ao modelo jurídico adotado pelos países. O conceito de direito à comunicação identifica-se com uma concepção mais garantista de Estado, no sentido de exigir a intervenção estatal para garantir a efetivação desse direito. Tal concepção vem do Direito de origem européia continental, ou romano-germânica (DAVID, 2002), tradição na qual inspira-se também o Direito latino-americano, devido à influência das antigas metrópoles.

O paradigma da modernização e a defesa da liberdade de expressão como um direito individual tem origem no Direito anglo-americano ou *Common Law*. Essa doutrina entende o interesse público como a soma dos interesses privados. Sob esse aspecto, a liberdade de

expressão é vista como uma liberdade negativa, que compreende a intervenção do Estado como inimiga desse direito, por isso a limita.

Owen Fiss (2005) chama essa concepção de teoria libertária. Tal teoria prega que a liberdade de expressão visa a proteger fundamentalmente a autonomia privada e o direito à expressão do pensamento, sem interferências externas. Segundo ele, ela tem sido reforçada pelas decisões da Suprema Corte norte-americana dos últimos vinte anos. Os juízes têm interpretado a Primeira Emenda, na esfera regulatória, no sentido de “invalidar uma série de medidas legislativas e executivas destinadas a garantir maior igualdade na arena pública e a promover um debate livre e aberto” (FISS, 2005, p.140). Essas decisões, segundo ele, acompanham a filosofia política da época, caracterizada por demandas de desregulação – ou re-regulação –, retórica sobre orçamentos equilibrados, revoltas de contribuintes, o Novo Federalismo e privatizações.

Fora dos Estados Unidos, a onda privatista e neoliberal também assolou as democracias latino-americanas. E a regulação democrática da radiodifusão que nunca se consolidou durante as ditaduras tampouco ganhou espaço com o fim dos regimes militares. Desde então, os empresários de comunicação, nas poucas vezes em que esse debate vem à tona, interessados em manter o *status quo* e as margens de lucro, reforçam o sentido de liberdade de expressão como livre da intervenção estatal, livre iniciativa, livre de medidas regulatórias – a não ser quando lhes interessa, por exemplo, para proteger o mercado da entrada das empresas de telecomunicação –, “liberdade de empresa”, para citar expressão de Venício Lima (2010). Diante de esforços regulatórios do Estado, também invocam o fantasma da ditadura, do Estado censor e, nas colunas e reportagens, usam o termo regulação como sinônimo de censura:

Faz-se necessária a superação desta ideia negativa, usada principalmente, no presente contexto, pelo empresariado da radiodifusão quando sinaliza a ameaça da liberdade de expressão e de retorno à censura, que a intervenção regulatória pode causar. Democracia e regulamentação não são instâncias antagônicas, ao contrário disso, esta se torna condição à garantia daquela. Além disso, a regulação é a ferramenta colocada como essencial, mesmo por teóricos neoliberais, pois deve assegurar condições de concorrência e evitar condutas anti-competitivas, tais como concentração, formação de cartel etc. (BARROS, 2010, p. 193)

Embora motivos históricos, políticos e econômicos expostos tenham ligado o conceito de liberdade de expressão à teoria libertária, o professor norte-americano Owen Fiss (2005) mostra que a não-intervenção do Estado não é suficiente para garantir a efetivação desse direito nem o da liberdade de imprensa. As liberdades ditadas pelos interesses do mercado

privilegiam as mensagens de grandes conglomerados, especialmente da área de comunicação, elites políticas, intelectuais e artísticas, em detrimento dos que não tem acesso aos grandes veículos de comunicação. A prática tem mostrado que a atuação negativa do Estado na comunicação não gera um livre-mercado de ideias e sim a concentração do mercado, com operações como fusões, aquisições e a reserva de mercado, que resultam em entes privados supranacionais. Além de concentrar poder econômico, em alguns casos, em especial no da comunicação, esses entes detêm também grande capacidade de agendamento da opinião pública, um poder político que pode chegar a ameaçar a legitimidade do Estado democrático de Direito. Aí está a contradição: como garantir liberdade de expressão e de informação em um mercado extremamente concentrado? Na atualidade midiática (MARTINO, 2009), termo que se refere à intensa midiatização a partir do século XIX, a liberdade de expressão plena depende de acesso aos veículos de comunicação. Se apenas alguns grupos têm esse acesso, escolhidos de acordo com a audiência e o lucro que geram, essa liberdade é restringida pelo mercado.

A principal consequência do mercado no cerceamento da liberdade de expressão e de imprensa é o efeito silenciador da mídia. Determinados assuntos encontram mais dificuldades de entrar na agenda, porque não convém a interesses econômicos e políticos de grandes grupos midiáticos. Um desses temas é justamente a regulação, capaz de mudar a atual configuração do mercado latino-americano, cuja característica é de assimetria do setor privado, segundo Mendel e Salomon (2011). Para Lima (2010) e Fiss (2005), esse silêncio distorce o processo de formação da razão pública, já que determinadas ideias não chegam ao conhecimento dos leitores e espectadores, ou pelo menos não chegam em igualdade de condições. A vedação do debate público, essa sim é uma violência contra a democracia e a liberdade de expressão (CAVALCANTI *in* SARAVIA, MARTINS, PIERANTTI, 2008, p.8) Esse silenciamento também era comum na Argentina até 2008, quando Cristina Kirchner manifestou a vontade de enviar um anteprojeto de lei de comunicação audiovisual ao Congresso (BUSSO, 2012).

Para Fiss (2005), apenas quando a liberdade de expressão, direito fundamental nos Estados democráticos de Direito, for entendida sob o ponto de vista da teoria democrática, esse direito será efetivamente cumprido. Essa teoria identifica-se com a cidadania e a construção da vontade comum pela participação ativa do cidadão nos negócios da polis:

A preocupação com a autonomia individual é aqui centrada menos no emissor que nos receptores das mensagens. (...) A liberdade de expressão, sob tal ponto de vista, visa à

construção de um *ethos* argumentativo-deliberativo, propiciando a realização do processo coletivo de debate e tomada de decisões na esfera pública. (FISS, 2005, p.6)

Para os articuladores dessa teoria, a liberdade de expressão seria, portanto, sinônimo de direito à comunicação, pois o propósito das garantias da liberdade de expressão e de imprensa é assegurar o debate público livre e aberto, que deve ser protegido e incentivado por meio de uma regulação estratégica do Estado. Assim, “a regulação, aqui, deixa de ser vista como um mal necessário para se erigir em verdadeira condição necessária da fruição das liberdades de expressão e de imprensa por todos os cidadãos.” (FISS, 2005, p.7) Desse ponto de vista, a liberdade de expressão só será plenamente exercida se todos tiverem as mesmas condições de fazê-lo. Ela seria, portanto, uma liberdade positiva: é quando o Estado cria condições iguais para exercê-la. Afinal, o Estado contemporâneo não é mais absolutista, que tem que ser combatido pelo discurso liberal.

No caso da radiodifusão de sons e imagens, a necessidade de regulação também é necessária por razões técnicas: o espectro eletromagnético é um bem público limitado, que precisa ser distribuído a partir de critérios claros e seu uso tem que ser constantemente fiscalizado, para evitar abusos e interferências. Mas essas razões técnicas levam também a questões de cunho político e jurídico: se poucos terão licença para exibir sons e imagens, é necessário regulá-lo para garantir pluralidade, acesso dos cidadãos, ampla representação social, ou seja, garantir a própria liberdade de expressão. Pois, como já foi dito, os donos dos veículos não podem ter mais direito de expressão do que outros grupos sociais, ainda mais em uma atividade que tem natureza de serviço público³⁰.

A liberdade de imprensa, nesse caso, não é ilimitada. Ela constitui-se como um dos pilares do Estado democrático de Direito; é a liberdade de expressão assegurada à instituição imprensa. Mas esse direito pressupõe também responsabilidades e limites, como os crimes contra a honra, mensagens de cunho racista e nazista, programação violenta e de apelo sexual para crianças e adolescentes, pluralidade, cotas de programação regional e independente, combate ao monopólio, ao oligopólio e à propriedade cruzada. Desse modo, há uma sobreposição de dois direitos fundamentais:

³⁰ No caso argentino, legalmente, a comunicação audiovisual não é considerada serviço público e sim de interesse público. Essa distinção é porque a Constituição argentina estabelece que todo serviço público deve ser prestado diretamente pelo Estado e como os serviços de comunicação audiovisual são prestados também por entes privados, não podem ser considerados juridicamente como serviços públicos, ainda que para os prestar seja necessária uma licença estatal. Esse problema jurídico vem desde a primeira lei peronista de radiodifusão, nos anos 1950. Mas, embora juridicamente não figure como serviço público, a radiodifusão utiliza o espectro eletromagnético, um bem público natural e limitado, portanto, como um serviço de interesse público que é, deve valorizar mais os interesses coletivos em relação aos interesses privados.

São bem poucos direitos considerados fundamentais que não entram em concorrência com outros direitos também considerados fundamentais, e que, portanto, não imponham em certas situações e em relação a determinadas categorias de sujeitos uma opção. Não se pode afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias de pessoas. A dificuldade de escolha se revolve com a introdução dos limites à extensão de um dos dois direitos, de modo que seja em parte salvaguardado também o outro. (BOBBIO, 1992, p.21)

No caso da regulação da comunicação, sobrepõem-se os direitos à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa. Sob a égide da teoria democrática, a escolha recai sobre o primeiro, mais amplo do que o segundo. Nesse caso, “a questão não é regulação *versus* liberdade de mercado, mas, pelo contrário, regulação em prol do interesse público *versus* regulação para servir exclusivamente aos interesses privados.” (SARAVIA *in* SARAVIA, MARTINS, PIERANTI, 2008, p.65). Isso não significa que a liberdade de imprensa não será preservada. Ela apenas não será ilimitada. Do mesmo modo que o direito à propriedade é limitado diante da formação de monopólios e oligopólios ou a liberdade de expressão é limitada quando posta ao lado do direito à privacidade:

No direito à liberdade de expressão, por um lado, e no direito de não ser enganado, excitado, escandalizado, injuriado, difamado, vilipendiado por outro. Nesses casos, que são a maioria, deve-se falar de direitos fundamentais não absolutos, mas relativos, no sentido de que a tutela deles encontra, em certo ponto, um limite insuperável na tutela de um direito igualmente fundamental, mas concorrente. (BOBBIO, 1992, p. 46)

E mesmo a liberdade de imprensa se vê limitada por esses direitos da dignidade da pessoa humana. Fica claro, portanto, que a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa afetam tanto as pessoas individualmente como o desenvolvimento da sociedade e da vida social.

E como garantir a efetivação desses direitos, sem que um ultrapasse os limites do outro? Cabe ao Estado o reconhecimento e a proteção da liberdade de expressão e de imprensa, mas também lhe compete assegurar que o exercício desses direitos não prejudique outros direitos fundamentais. É necessário regulamentar as formas de exercício desses direitos, seus alcances e limites, e os eventuais conflitos entre eles (SARAVIA *in* SARAVIA, MARTINS, PIERANTI, 2008, p.64). Cabe ao Estado democrático, portanto, garantir a efetivação desses direitos por meio da regulação do setor de comunicação e, mais especificamente, da radiodifusão, o serviço público de sons e imagens. Barros (2010) afirma que não se trata de idolatrar a presença absoluta do Estado, mas ele ainda é a instituição mais

adequada para regular o mercado, estabelecer normas claras e efetivas, conciliar interesses públicos e privados.

A defesa da intervenção estatal coloca uma questão sobre quais os limites dessa atuação, para que ela não descambe para o totalitarismo. Não há uma resposta objetiva para essa questão na obra de Fiss (2005) e talvez nem mesmo na teoria da regulação. A saída possível é combinar a dimensão defensiva, contra ingerências indevidas da autoridade estatal, com a dimensão protetiva, que demanda a intervenção do Estado para efetivar a participação, num processo constante de reflexão jurídica, política e institucional, com o objetivo de construir parâmetros regulatórios democráticos. Essa é a chamada ironia da liberdade de expressão, título de livro de Fiss:

Nós devemos aprender a abraçar uma verdade que é cheia de ironia e contradição: que o Estado pode ser tanto um inimigo como um amigo do discurso; que ele pode fazer coisas terríveis para enfraquecer a democracia, mas também algumas coisas maravilhosas para fortalecê-la. Esta, eu receio, que é uma verdade complicada, muito mais complicada do que nos temos permitido admitir por um longo tempo, mas que ainda – eu espero – não está além do nosso alcance. (FISS, 2005, p.144)

É aí que entram conceitos como o de *accountability*³¹, controle social³² e de participação da sociedade civil na definição desses parâmetros, na construção do próprio Estado, dos modelos de regulação e de sociedade desejados. Alguns mecanismos fundamentais são a transparência dos processos e instituições, a possibilidade do contraditório, a prestação de contas. A vigilância da própria imprensa também é uma das formas de controle social da gestão estatal, para equilibrar as tendências liberal e autoritária, desde que o direito à informação e à comunicação esteja acima de qualquer interesse político e econômico das empresas de comunicação.

Para os que não se convencem com a possibilidade de se encontrar esse equilíbrio sutil na intervenção estatal, ainda assim, seja a atuação do Estado orientada pela teoria libertária ou pela teoria democrática, nenhum desses paradigmas significa ausência de regulação. Tanto que se verifica a existência de órgãos reguladores nos Estados Unidos e em países europeus, porém com metalinguagens regulatórias diversas, ou seja, formas de atuar diferentes, que

³¹ “O termo *accountability* não tem uma tradução exata à língua portuguesa. Refere-se à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a entidades controladoras ou ao seu público. Na maioria das vezes, o conceito é traduzido por responsabilização ou prestação de contas. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade e cumprimento de obrigações.” (PAULINO, 2008, p. 91)

³² “Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.” (BOBBIO, 2000, p.283)

obviamente produzem resultados diferentes na configuração do setor. Nos Estados Unidos, por exemplo, a regulação de conteúdo feita pela *Federal Communication Commision* (FCC) é mais focada no controle de programas obscenos e mais liberal em relação a conteúdos violentos. Os europeus têm parâmetros mais rígidos em relação à violência, mas algumas nações são mais liberais quanto à nudez, quando não estiver em contextos sexuais (MENDEL, SALOMON, 2011). Em alguns países, há controle também para garantir a isenção no jornalismo. Na França, por exemplo, a autoridade reguladora chega a contar o número de inserções do governo e da oposição em telejornais, para garantir o equilíbrio político.

Também a existência e a forma como funcionam os modelos regulatórios da comunicação no exterior são pouco presentes na agenda da mídia latino-americana (ANDI, 2007; MOTTER, 1994). Assim mesmo, apesar do efeito silenciador, esse debate da regulação começa a vir à tona na região, como fruto da ascensão dos governos que se intitulam populares e de esquerda, mas, sobretudo, da superação de espectros da ditadura, da participação da sociedade civil e da consolidação dessas democracias recentes.

2.5 Diretrizes da Unesco para uma regulação democrática

Segundo os consultores da Unesco Toby Mendel e Eve Salomon (2011), estudiosos de políticas regulatórias da comunicação, a regulação desse setor objetiva garantir a liberdade de expressão, ou o direito à comunicação. Trata-se de um mecanismo que fortalece a democracia, na medida em que garante a pluralidade e o respeito aos direitos fundamentais. Entretanto, de acordo com Mendel e Salomon (2011), a regulação só é democrática quando baseada em princípios de transparência e independência do mercado e do governo – o que não significa livre de intervenção estatal - e do mercado.

Mendel e Salomon (2011) fixam diretrizes para uma regulação democrática dos serviços de rádio e televisão transmitidos via difusores terrestres, cabo ou satélite, codificados ou não, pagos ou gratuitos. Os autores recomendam que o marco legal para o setor reúna todas as tecnologias: TV aberta não codificada, TV de livre acesso por satélite, TV paga, emissoras de rádio AM e FM, sem distinção de regulação para radiodifusão aberta e para os serviços que não usam o espectro eletromagnético. As recomendações também devem ser direcionadas tanto às emissoras privadas quanto às públicas.

Esse conjunto de melhores práticas foi construído a partir de exemplos de diversos países, principalmente África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, Estados Unidos, França, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia. Um universo que reúne cenários menores e mais

simples, ambientes grandes e diversos, democracias estabelecidas e emergentes. Também foi fundamentado em documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Marco de Indicadores de Desenvolvimento de Mídia da Unesco e as Diretrizes da *Commonwealth Broadcasting Association* (CBA) e da Unesco para regulação de radiodifusão, declarações do relator especial da ONU para Liberdade de Expressão, relatórios do representante da *Organization for Security and Co-Operation in Europe* (OSCE) para Liberdade da Mídia, documentos do relator especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para Liberdade de Expressão, textos do relator especial da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos para a Liberdade de Expressão e o Acesso à Informação. Segundo Mendel e Salomon (2011), esses parâmetros são corroborados por declarações de órgãos regionais de direitos humanos, como os Tribunais Interamericano e Europeu de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Conselho da Europa. Por fim, soma-se a esta vasta bibliografia, a experiência dos autores em projetos sobre a mídia em cerca de 60 países.

A escolha dessas diretrizes elaboradas pelos consultores da Unesco para orientar este trabalho deu-se por se basear nos principais documentos internacionais sobre o tema, pela experiência dos autores no tema da regulação e pela histórica experiência do organismo multilateral na discussão da regulação da comunicação, principalmente a partir dos anos 1970. Mas é importante destacar que, como afirmam Mendel e Salomon (2011), não existe uma “solução de prateleira perfeita”. As propostas que eles apresentam são genéricas, sem especificações legais ou jurídicas, pois cada país precisa esforçar-se para descobrir o que funciona melhor, levando-se em conta as particularidades de cada contexto cultural e social e as características do setor.

As diretrizes foram divididas em dez linhas temáticas principais: autoridades reguladoras independentes, outorga de concessões, regulação de conteúdo, obrigações positivas de conteúdo, emissoras públicas, emissoras comunitárias, regras de propriedade, transição para tecnologia digital, propaganda partidária e publicidade oficial e alfabetização midiática.

A regulação costuma envolver quatro atores: o Poder Legislativo, que estabelece regras gerais; o Executivo, que pode atuar na formulação de políticas públicas por meio de um departamento ou um ministério; os tribunais e uma autoridade reguladora independente. De acordo com os autores, muitas recomendações só devem ser implementadas por uma autoridade reguladora independente, pois “caso contrário, elas podem criar a possibilidade de uso político da regulação e, assim, prejudicar – ao invés de promover – a liberdade de

expressão” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.11). Daí a importância de se criar um órgão regulador politicamente independente e autônomo, do ponto de vista institucional.

2.5.1 Autoridades reguladoras independentes

Bernardo Lins (2002) distingue a regulação que é feita pela administração direta, como ministérios ou órgãos cujos dirigentes são nomeados diretamente pelo Poder Executivo, e a regulação feita por agências reguladoras, órgãos geralmente autárquicos, que pertencem à administração indireta: “As agências reguladoras distinguem-se da fiscalização direta por acumularem, além do poder de fiscalização e atuação, autonomia para estabelecer normas e procedimentos de prestação dos serviços e autonomia administrativa e financeira” (LINS, 2002, p.7). A Argentina passa por um processo de transição da regulação feita pela administração direta – o Comfer – para a constituição da Afsca, uma agência autárquica, com independência orçamentária e de atuação.

Em linhas gerais, a atuação de agências reguladoras pode ser resumida em regulamentação ou elaboração e formulação de políticas públicas para o setor; administração ou execução dessas políticas; controle e fiscalização ou acompanhamento; e aplicação de penalidades ou avaliação, para usar a terminologia das teorias de política pública (*policy studies*). De acordo com Mendel e Salomon (2011), essas tarefas precisam ser desempenhadas por uma autoridade independente, que tende a agir com imparcialidade em questões de interesse público e a evitar a influência indevida de interesses políticos ou da indústria:

Se a decisão sobre quem pode ter uma licença de radiodifusão for exclusividade do governo, é pouco provável que haja diversidade e equidade na prestação do serviço. Nos países onde o Executivo (ou um órgão regulador controlado pelo governo) emite as concessões, não é de surpreender que a maioria das emissoras tenda abertamente apoiar o governo. (MENDEL, SALOMON, 2011, p. 12)

Nos países de menor tradição democrática e com uma sociedade civil menos organizada, as autoridades reguladoras tendem a estar mais ligadas ao governo e sujeitas a interferências políticas. A independência pode dar credibilidade ao processo de distribuição das concessões e afastar os governos da escolha política dos concessionários. Também torna outros aspectos que precisam ser regulados mais confiáveis e efetivos, por exemplo, a fiscalização e a aplicação de sanções.

Os autores defendem a despartidarização da regulação, no sentido de desvincular a atuação do órgão regulador de interesses político-partidários do governo e também dos interesses do mercado. Para isso, deve ter:

a) funções, jurisdição e poderes estabelecidos em lei, de forma que “as funções devem incluir uma clara apresentação dos seus objetivos de regulação e alinhamento de políticas públicas, com uma referencia explícita à proteção da liberdade de expressão” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.14). Em síntese, competências e responsabilidades estabelecidas de maneira clara e transparente;

b) corpo diretivo independente: As agências independentes devem ser compostas de pessoas que tenham a menor relação possível com interesses políticos ou empresariais do setor, indicadas e nomeadas num processo transparente e protegido de qualquer forma de pressão e de desligamentos injustificados. A diretoria não deve ter membros que tenham mandato eleitoral, nem maioria de integrantes representando um determinado grupo ou advogando por uma causa específica. Mas Mendel e Salomon reconhecem que, em alguns contextos, essa imparcialidade dos representantes é impossível. Nesse caso, a melhor saída é equilibrar os diferentes interesses dos grupos sociais, pois a diversidade representada contribui para a imparcialidade das decisões e a independência da instituição como um todo;

c) autonomia institucional: deve se separar dos ministérios e departamentos de Estado, ser uma instituição autônoma em seu funcionamento e em suas decisões;

d) autonomia financeira: a agência reguladora independente tem seu próprio orçamento, independente da fonte de financiamento. Os autores apontam para o risco de ser financiada exclusivamente por recursos governamentais, o que pode gerar interferência política do governo, ou que seja financiado apenas pela arrecadação junto aos entes regulados, o que gera a “captura da regulação”, um indesejável aumento de poder de pressão das empresas sobre a autoridade. O ideal é ter fontes diversas de financiamento, para não depender de um segmento específico;

e) *accountability*: a autoridade reguladora deve ter transparência total no exercício de suas funções e prestar contas regularmente, com ampla publicidade, ao Estado e aos cidadãos. As contas devem ser auditadas de maneira independente e um relatório anual deve ser apresentado, descrevendo as atividades, metas e objetivos alcançados. No caso do licenciamento, é preciso haver um meio para recorrer ao Judiciário e questionar as decisões tomadas pelo regulador.

Por fim, os autores apontam a contribuição da sociedade civil para manter uma autoridade reguladora independente. Segundo Mendel e Salomon (2011), uma sociedade civil

madura e articulada pode exercer pressão pública para contar a interferência política no órgão regulador e fazer-se presente nos mecanismos de participação, tais como as consultas públicas.

Apesar de Mendel e Salomon (2011) tomarem como diretrizes da regulação democrática as autoridades reguladoras independentes, com origem no modelo liberal, o desafio das políticas públicas é que as agências se tornem mais do que instrumentos reguladores de mercados; busquem que o desenvolvimento do setor de comunicação não reforce a exclusão social e que seus benefícios sejam de acesso universal. Diferente da concepção neoliberal que encara a regulação do ponto de vista do consumo, isso requer a regulação dos serviços de comunicação balizados pelo interesse público e o delineamento de novas estruturas institucionais para sua efetiva implementação (BARROS, 2010, p.61).

2.5.2 Outorga de concessões

A licença é um contrato entre a autoridade reguladora e a emissora, uma forma organizada de distribuir as parcelas do espectro entre diversos atores. Sem ordem para a divisão do espectro, as emissoras mais fortes tendem a dominar o uso das frequências. Uma prática democrática, segundo Mendel e Salomon (2011), é elaborar um plano de espectro que garanta o compartilhamento balanceado das frequências entre emissoras públicas, privadas e comunitárias e entre serviços nacionais, regionais e locais. O plano deve ser elaborado de forma aberta, com consulta pública. Nos casos em que o órgão regulador da radiodifusão não esteja encarregado da infraestrutura técnica, de distribuição das frequências, é preciso elaborá-lo em conjunto com a instituição que administra o espectro, mas a autoridade reguladora independente deve ter o poder final de decisão sobre a outorga de cada frequência, bem como para resolver interesses conflitantes.

Além da regulação do uso do espectro, a autoridade reguladora independente também costuma distribuir concessões ou permissões para serviços via cabo e satélite. O principal critério para a distribuição de licenças deve ser o de assegurar que haja:

variedade de programas para permitir diferentes visões sobre a questão de interesse público, e para atender ao maior leque possível de gostos e interesses, inclusive dos grupos minoritários. Além disso, a propriedade dos serviços deve ser regulada de forma a promover a pluralidade. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.22)

O objetivo principal das outorgas, portanto, deve ser assegurar a pluralidade. Mas os autores diferenciam pluralidade de concorrência. Enquanto a regulação da concorrência foca-se no mercado, a pluralidade é um conceito mais sutil. Os valores de pluralidade são aqueles relativos à emancipação cívica, oportunidade intelectual e criativa, igualdade de acesso ao envolvimento cultural, essenciais para uma democracia que funcione (MENDEL, SALOMON, 2011, p.22).

Mendel e Salomon definem critérios secundários para a distribuição de licenças, mas não menos importantes. Primeiro, a disponibilidade de licenças deve ser amplamente divulgada, para garantir a participação de todos os interessados, num processo justo e competitivo. É preciso dar tempo suficiente aos candidatos para prepararem sua solicitação. Os autores sugerem dois meses para uma pequena licença de rádio e de seis a nove meses para uma licença de televisão.

As condições gerais do contrato de licenciamento devem ser apresentadas antecipadamente, tais como obrigações dos licenciatários, a área geográfica da licença, as diretrizes de programação, o prazo de validade da licença, os termos de renovação e as taxas que os pleiteantes terão que pagar. As taxas para rádios costumam ser mais baixas do que as pagas pelas emissoras de televisão, pois estas costumam atrair mais receita de publicidade.

Os candidatos precisam estar em condições de igualdade. Critérios e condições básicas para a aprovação e a renovação das licenças devem ser definidos claramente pela legislação e pelos regulamentos, bem como aplicados de forma aberta e imparcial. Não é aceitável que a autoridade reguladora dê vantagem a um solicitante, seja concedendo mais tempo na apresentação da proposta ou orientando-o de forma individual, um comportamento injusto e corrupto, que prejudica a credibilidade do órgão regulador. É recomendável que haja um formulário-padrão para a apresentação das propostas.

No processo de decisão, é relevante consultar o público, principalmente nas licenças locais e comunitárias. As outorgas podem ser diretas – sem concurso –, caso haja mais espaço no espectro do que demanda e o solicitante enquadre-se nos critérios de propriedade e tenha capacidade para cumprir os requisitos de conteúdo, ou por concurso, caso haja mais demanda do que espaço no espectro. As decisões pelas outorgas têm que ter publicidade e ser justificadas:

Esse julgamento essencial exige da autoridade reguladora da radiodifusão um corpo diretivo com ampla experiência e acurada capacidade técnica. Por isso, os órgãos devem contar com membros escolhidos com base em sua formação e histórico profissionais, e não por favoritismo político. É necessária grande habilidade para

avaliar até que ponto as promessas feitas por um solicitante em sua proposta podem se traduzir efetivamente em um negócio sustentável de radiodifusão. Não faz sentido licenciar um solicitante que não tem condições de cumprir suas promessas. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.24-25)

O regulador deve ser capaz de avaliar a viabilidade das propostas dos solicitantes para tomar a decisão. Também deve cobrá-las após a concessão da licença.

Como as concessões são contratos para o uso de recursos públicos, como o espectro eletromagnético, devem estar disponíveis a qualquer cidadão e apenas as informações que tornem vulneráveis os planos de negócios das emissoras podem ser ocultadas. Os cidadãos têm o direito de saber, por exemplo, a propriedade das empresas. Essas informações precisam estar atualizadas na agência reguladora, que deve ser informada sobre alterações societárias e autorizar previamente qualquer mudança, para verificar se os novos sócios cumprem com as condições estabelecidas em lei para serem licenciários.

Após a outorga, a autoridade reguladora deve monitorar seu uso pela emissora, para garantir que as condições da licença estão sendo cumpridas e que não haja interferência de sinais. Se houver descumprimento de alguma condição do contrato, a autoridade reguladora pode aplicar sanções, tais como advertência, veiculação de mensagens reconhecendo publicamente a violação de regras, multa, suspensão, encurtamento da vigência ou revogação da licença. Antes de aplicar uma sanção, a autoridade reguladora deve dar à emissora a chance de responder às alegações feitas contra ela, ou seja, o direito de ampla defesa. As sanções devem ser efetivas, dissuasivas e proporcionais ao impacto potencial da atividade infratora. O valor de uma multa, por exemplo, deve levar em conta a gravidade da infração, o histórico de violações do licenciado, o benefício financeiro que a concessionária possa ter obtido com a infração e a situação financeira de emissora – as multas jamais devem colocar em risco a viabilidade de uma emissora. Sanções menos severas são mais comuns, pois a finalidade é estabelecer limites apropriados e não necessariamente punir a emissora. As sanções mais pesadas devem ser impostas apenas no caso de violações graves ou quando a aplicação repetida de sanções mais leves não soluciona o problema. Nesses casos mais graves, as emissoras devem ter o direito de apelar a um tribunal independente.

Os autores também recomendam que as concessões possam ser renovadas, segundo o interesse público e atendidos os requisitos do contrato de licenciamento. Um histórico com muitas sanções pode resultar na não renovação da concessão, o que gera pressão para o cumprimento das regras e a melhoria dos serviços. A renovação, segundo Mendel e Salomon (2011), cria uma forte base de sustentação econômica para o setor de radiodifusão. Mas se há

outro candidato interessado em concorrer àquela licença, é desejável que haja um concurso, como ocorre na Inglaterra. O que não pode haver é interrupção do serviço.

Entretanto, se a autoridade reguladora não for independente, a não-renovação de uma licença ou a aplicação de sanções podem ser considerados objetos de interferência política. Mais um motivo para que a outorga e a fiscalização das licenças seja feito por um órgão regulador autônomo.

2.5.3 Regulação de conteúdo

O objetivo da regulação de conteúdo é proteger os telespectadores e ouvintes contra ofensas, danos e prejuízos:

É necessário garantir: proteção dos cidadãos contra comentários injustos ou ofensivos, contra material que incite ao ódio, à discriminação e ao crime, contra a propaganda enganosa etc; proteção do direito à informação correta; proteção da sociedade com respeito às normas culturais e aos costumes das comunidades, evitando o estímulo ao comportamento criminoso; e a proteção das crianças e adolescentes. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.28)

A regulação de conteúdo é a revisão à *posteriori* – e não a *priori* como na censura –, para garantir o respeito às minorias, a pluralidade de ideias, a diversidade e outros parâmetros democráticos citados no trecho acima pelos autores. As regras devem ser estabelecidas por escrito, ter ampla divulgação e ser efetivamente aplicadas. A proteção de crianças e adolescentes é um dos principais objetivos da regulação de conteúdo no mundo todo. Conteúdos violentos, com insinuações sexuais e linguagem ofensiva costumam ter restrições ao acesso de menores. Mas os padrões de conteúdo para a proteção do público infanto-juvenil devem ser estabelecidos com base em valores e normas das comunidades a que se destinam os serviços, pois a aceitação dos conteúdos varia de acordo com cada cultura.

Na regulação de conteúdos para a proteção de crianças e adolescentes, normalmente se fixa um horário – que costuma ser 21h ou 22h – a partir do qual as emissoras começam a exibir programas com conteúdos para adultos, adicionando progressivamente aqueles submetidos a maiores restrições. Também costuma ser feita a classificação dos conteúdos, com a indicação de idade de modo bem visível na tela, e/ou a informação sobre o tipo de conteúdo que será exibido, para que os pais decidam se permitem ou não que os menores assistam, por exemplo, “o programa a seguir contém cenas de violência e linguagem imprópria; não é recomendável para menores de...” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.31).

A regulação de conteúdos também envolve a proibição de materiais que incitem o ódio, principalmente com base em raça, etnia, origem tribal, religião, sexo ou nacionalidade, ou seja, conteúdos discriminatórios. Essa restrição justifica-se em nome da proteção e promoção da igualdade, um direito humano fundamental.

Os programas também não devem incitar ao crime e à desordem, mas é necessário cuidado na aplicação dessa regra, para evitar que o órgão regulador seja um braço político do governo. Alguns países estabelecem regras de respeito às normas morais e éticas predominantes em sua população, porém, é preciso haver um amplo consenso sobre o nível de restrição aplicado, para que essa regra beneficie a sociedade e não se transforme em censura, já que as normas sociais sempre mudam. Essas restrições costumam funcionar de maneira adequada quando há participação direta da comunidade na administração do sistema de regulação, com uma garantia de representação equilibrada, que divida o poder entre diferentes correntes da sociedade.

Os autores também citam recomendações para as notícias, que devem apresentar os fatos de forma justa e exata, que incentive a livre formação de opinião: “uma democracia saudável precisa de uma mídia que exponha os fatos sem distorções enviesadas, para que o cidadão possa tirar suas próprias conclusões. É importante que haja um compromisso expresso nesse sentido” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.28). Por exemplo, nas eleições, a emissora deve apresentar de forma equânime as posições de todos os partidos.

Quanto ao direito de resposta, se uma emissora veicula uma acusação de má conduta ou incompetência sobre determinada pessoa ou organização, os acusados ou criticados geralmente têm a oportunidade de se manifestar, respondendo, rebatendo ou simplesmente se posicionando sobre o que foi publicado contra eles. Para a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o direito de resposta só deve ser aplicado a declarações de fatos, e não a expressões de opinião. A autoridade reguladora deve ter o poder de analisar e qualificar as reclamações que recebe dos afetados, para decidir se a demanda será acatada e demandar à emissora que veicule a resposta.

As mesmas restrições de conteúdo fixadas para a programação costumam aplicar-se à publicidade. É proibida a propaganda enganosa. A publicidade de tabaco, álcool e medicamentos costuma ser proibida ou sujeita a restrições de horário, por questões de saúde pública e para proteger o público infanto-juvenil. Alguns países proíbem qualquer propaganda direcionada às crianças, como Suécia e Grécia. Por causa da obesidade, em outros se discute a restrição de publicidade de alimentos dirigida ao público infantil. Mendel e Salomon (2011) recomendam que os blocos de anúncios sejam claramente diferenciados do restante da

programação, para que o público não seja inconscientemente exposto às mensagens publicitárias.

2.5.4 Obrigações positivas de conteúdo

Recomenda-se que haja cotas de produção nacional, pois os conteúdos produzidos no próprio país reforçam o senso de identidade nacional e impulsionam o desenvolvimento de uma indústria de programas de radiodifusão. As cotas de conteúdo nacional são fundamentais, principalmente em países mais vulneráveis à influência cultural da programação estrangeira, importada a preços baixos. Esse debate já foi alvo de conflitos em âmbito internacional quando os Estados Unidos pretendiam que os bens culturais se submetessem às regras de livre comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC). Se isso acontecesse, não poderia haver “protecionismos” como cotas de exibição de filmes nacionais e reservas de conteúdo nacional em emissoras de rádio e TV. Países como Canadá e França foram contra o apelo norte-americano, defendendo a chamada “exceção cultural”, ou seja, que as regras de livre-comércio não fossem aplicadas a produtos culturais, porque eles têm valor simbólico; veiculam conteúdos, valores e modos de vida, além de gerar propriedade intelectual.

Já a produção independente, produzida por equipes sem vínculo com qualquer empreendimento particular de radiodifusão, pode oferecer espaço a mais visões e perspectivas criativas nos serviços de maior audiência, além de ajudar a mitigar o impacto das estruturas concentradas de propriedade. Os produtores independentes também contribuem para a “construção de um setor de produção forte, autônomo e economicamente saudável” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.41).

Dependendo do contexto de centralização na produção de conteúdos, é desejável que a aplicação dessas cotas seja feita de forma progressiva, com prazo de adaptação das emissoras, para não inviabilizar seu funcionamento. As emissoras de abrangência nacional devem ter obrigações mais onerosas quanto à prestação de serviços de utilidade pública, pois têm capacidade de gerar mais receitas. As emissoras locais devem ter obrigações mais leves, “mas é razoável esperar que elas ofereçam uma programação de interesse, relevância e utilidade para o público da sua área, com noticiários, serviços de meteorologia e informações locais” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.43). Esses licenciados locais também podem oferecer conteúdos no idioma de comunidades que falam outra língua, como forma de manutenção do idioma.

2.5.5 Emissoras públicas

O principal motivo para a existência de emissoras públicas é complementar a programação de emissoras comerciais, “ampliando a diversidade de conteúdo e a pluralidade dos atores envolvidos na sua produção e veiculação” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.45). Geralmente, as emissoras públicas apresentam conteúdos educativos, infantis, culturais e artísticos, que não costumam ser atraentes em termos comerciais, daí sua importância para garantir a pluralidade e a diversidade da radiodifusão, mesmo diante da oferta de vários canais comerciais.

A influência política de governos é uma ameaça às emissoras públicas. Em praticamente todos os países, a radiodifusão pública teve controle governamental quando foi criada. A independência editorial foi conquistada posteriormente, mas não em todas as emissoras do mundo, ainda que seja fundamental para sua credibilidade:

A independência das emissoras públicas em relação ao poder político – em certa medida, também em relação ao poder econômico e suas pressões de caráter comercial – é tão importante quanto no caso das reguladoras da radiodifusão, pelos mesmos motivos. Se as PSBs³³ não tiverem liberdade de transmitir noticiários e outros conteúdos de atualidades de forma balanceada, usando critérios jornalísticos para selecionar as notícias relevantes, sua capacidade de contribuir para a diversidade será prejudicada. Mais grave ainda será o impacto num cenário eleitoral. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.49)

Só com independência, as emissoras públicas vão tratar de forma equilibrada e imparcial todos os temas debatidos na sociedade. A proteção contra interferências políticas não significa que os poderes Legislativo e Executivo não tenham participação na definição das políticas de radiodifusão pública.

A independência constrói-se por meio de um corpo diretivo independente, uma espécie de conselho de administração que atue no relacionamento com as instâncias mais políticas, como o poder Executivo e as casas legislativas. Para as emissoras públicas, é preciso tomar o mesmo cuidado com a representatividade que se teve com a composição da agência reguladora, para envolver diferentes setores da sociedade nas decisões estratégicas da emissora. O processo de nomeação tem que ser definido em lei e realizado de forma transparente. Os membros do corpo diretivo devem ser protegidos contra instruções externas; o poder de afastá-los deve ser limitado e devem ser impedidos de ocupar o cargo aqueles que tenham conflito de interesses políticos ou econômicos. As funções da diretoria também devem

³³ *Public Service Broadcasting* ou emissoras públicas de radiodifusão.

estar claramente explicitadas em regulamento. Os dirigentes não devem participar das questões diárias de conteúdo, pois “tratam das linhas gerais da programação, das finanças e das questões orçamentárias (...), mas não se envolvem nas decisões sobre quais notícias devem ser transmitidas em um determinado dia” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.49). É recomendável a formação de conselhos de audiência, órgãos específicos de supervisão ou *feedback* da programação, e também um comitê para analisar as reclamações do público. O acompanhamento das ações e a prestação de contas ao público de forma voluntária e transparente devem fazer parte da rotina das emissoras públicas, seguindo o princípio de *accountability*.

A proliferação de canais comerciais também se constitui como ameaça às emissoras públicas, pois, além de trazer a concorrência e a perda da audiência, provocam um questionamento sobre a função social das emissoras públicas. Mas enquanto as comerciais focam na segmentação da audiência, as emissoras públicas podem ter uma atuação mais forte na manutenção do senso de identidade e unidade nacionais.

O financiamento também é uma questão importante. A programação alternativa, de qualidade e diversa, costuma ser mais cara e nem sempre gera retorno financeiro. As emissoras públicas também precisam de infraestrutura e tecnologia, como meios para transmitir em sinal digital e capacidade para operar em outras plataformas, por exemplo, internet e celular. Logo, elas precisam de recursos públicos para se sustentar, o que gera vários questionamentos na sociedade. Mendel e Salomon (2011) sugerem o financiamento misto, que envolve alguma publicidade e/ou patrocínio ou a venda de conteúdos. Na Europa, predomina a taxa paga pela população sobre os aparelhos de televisão e rádio, fixada pelo Poder Legislativo ou pela autoridade reguladora, com a vantagem de proteger as emissoras públicas da interferência política. Há também taxas sobre o fornecimento de eletricidade, com a vantagem de reduzir os custos de arrecadação e de ser mais justa no sentido de que pagam mais os que consomem mais energia, que são os mais ricos. O financiamento direto do Executivo pode gerar ingerência política, mas se houver participação da sociedade civil, as pressões para que a linha editorial beneficie os governantes ou aliados podem ser reduzidas (MENDEL, SALOMON, 2011, p.51). A isso, acrescentamos que a dependência do orçamento estatal pode ser danosa à emissora pública quando há políticas de ajuste fiscal.

2.5.6 Emissoras comunitárias

As emissoras comunitárias são estações retransmissoras de rádio e televisão independentes, baseadas na sociedade civil, que operam mais com a finalidade social do que para gerar lucro. Por isso, “uma característica essencial dessas emissoras é sua forte ligação com uma determinada comunidade, seja ela geográfica ou de interesse, oferecendo programação específica para-e-sobre essa comunidade, suprimindo suas necessidades de informação local e dando voz a seus membros” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.52). Têm, portanto, como característica o fato de não ter fins lucrativos, geralmente estar ligada a uma entidade também sem fins de lucro, o vínculo que mantêm com a comunidade e a participação dela na manutenção das emissoras.

As rádios predominam entre as emissoras comunitárias, pois exigem uma estrutura menos complexa e mais barata. As rádios comunitárias surgiram na Bolívia, onde comunidades mineiras criaram suas próprias estações para divulgar e discutir seus problemas e preocupações (MENDEL, SALOMON, 2011). Essas estações eram “piratas”, sem licença para operar nem frequência própria. Até hoje, em muitos países, essa continua sendo a realidade das emissoras comunitárias, seja pela falta de licenças ou de um marco legal. Elas precisam de um procedimento especial para licenciamento, pois geralmente são pequenas, com poucos recursos e operadas por voluntários, sem condições de competir com as emissoras comerciais nas licitações que envolvem procedimentos técnicos, consideram relevante os meios financeiros dos candidatos e a taxa proposta para a licença. Esse reconhecimento também se justifica de acordo com o interesse público dessas emissoras:

O reconhecimento legal especial da emissora comunitária, principalmente da rádio, se justifica pela sua potencial contribuição à diversidade. Elas podem oferecer a única oportunidade para as comunidades se envolverem nas atividades públicas de comunicação, compartilhando com seus membros informações relevantes e de interesse específico. A radiodifusão comunitária é, por isso, considerada uma terceira camada do setor da radiodifusão, ao lado dos serviços comerciais e públicos. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.52)

O licenciamento das emissoras comunitárias deve ser mais simples e rápido. Desde que demonstrem o propósito de gerar benefícios sociais e garantam a participação da comunidade na propriedade e na operação do serviço, devem ter a chance de prestar o serviço. É importante que a legislação também contenha uma definição detalhada e cuidadosa do que se considera emissora comunitária, para evitar que as comerciais se passem por comunitárias,

para aproveitar benefícios e incentivos. A emissora comunitária deve estar sob a fiscalização do público e prestar-lhe contas.

Nas últimas décadas, houve um crescimento da radiodifusão comunitária causado pelo reconhecimento dos benefícios que ela traz ao ambiente de comunicações e pelo desenvolvimento tecnológico, que reduziu o custo de montagem de emissoras de rádio. Mesmo assim, o financiamento ainda é um gargalo para essas emissoras. Mendel e Salomon (2011) recomendam o acesso a recursos públicos, para permitir o crescimento, o acesso a novas tecnologias, o treinamento dos membros da comunidade e a profissionalização das emissoras, com um gerente da estação remunerado, por exemplo. Também consideram importante recursos para realizar programas e atividades de articulação social.

Em alguns países, a legislação impede a veiculação de anúncios, mas os autores consideram necessária a difusão de propagandas locais em nome dos membros da comunidade – por exemplo, sobre aniversários, casamentos e falecimentos –, mediante pequenas taxas, o que também é uma forma de serviço comunitário. Ainda assim, o acesso a recursos públicos é importante para reduzir a dependência das relações comerciais. Além do governo, o dinheiro pode vir também da mídia comercial, por meio de uma contribuição das empresas a um fundo, que pode ser totalmente ou parcialmente destinado a emissoras comunitárias.

2.5.7 Regras de propriedade

A concentração de propriedade das empresas de comunicação, ou seja, a pequena diversidade pode trazer problemas sob a perspectiva da liberdade de expressão, por exemplo, dificultar a promoção de diversas vozes na mídia. Ela pode ocorrer quando as empresas estão nas mãos de poucos donos ou quando formam grandes redes com uma cabeça de rede que retransmite sua programação:

Diferentes veículos pertencentes ao mesmo grupo podem ficar tentados a fazer consórcios de programação, por exemplo, para reduzir seus custos de produção. Isso significa que os telespectadores e ouvintes vão ter os mesmos programas em diferentes estações. Essa prática é prejudicial, principalmente quando envolve diferentes emissoras locais. A formação de consórcios de noticiários, por exemplo, pode resultar em menos noticiários locais que têm produção relativamente cara. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.60)

Essa concentração gera baixa diversidade, visões uniformes no debate público sobre determinadas questões, que podem até provocar desequilíbrios no cenário eleitoral. Situações que, segundo os autores, demandam regras para limitar a concentração de propriedade de empresas de comunicação e impedir a formação de monopólios e oligopólios.

A elaboração dessas regras, no entanto, não é tarefa fácil. A concorrência no setor de mídia é diferente da de outras atividades econômicas em que bastam dois ou três competidores para garantir variedade de opções e preços justos. Na comunicação, é preciso muito mais atores. Por outro lado, há um limite para essa multiplicidade de *players* no modelo de negócios comercial, baseado na venda de publicidade. A multiplicação do número de canais divide as verbas de patrocínio e reduz as receitas, deixando-os sem recursos para produzir conteúdos de qualidade.

Para evitar a concentração, podem ser adotadas regras como exigir das empresas que informem à autoridade reguladora qualquer operação que as associe com outras empresas do setor; estabelecer a transparência da propriedade; e incluir no processo de licenciamento uma análise do impacto de determinadas concessões sobre a propriedade da mídia.

Muitos países também impõem limites sobre a propriedade de empresas estrangeiras de comunicação, como forma de manutenção da cultura e proteção do mercado nacional:

O principal motivo é que a radiodifusão é um importante e poderoso recurso nacional, e há um senso comum de que esse recurso deve ser, no mínimo, rigidamente controlado pelos cidadãos. Se já é preocupante um determinado cidadão exercer controle sobre as emissoras a ponto de usá-las para influenciar a opinião pública, seria ainda mais preocupante se esse poder estivesse nas mãos de um estrangeiro, pois ele poderia manipular a opinião pública em favor de interesses alheios aos do país, segundo muitos argumentam. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.64)

Além de difundir interesses que chocam com os nacionais, os estrangeiros também podem devastar o mercado nacional de comunicação, pois geralmente têm capacidade financeira desproporcional nos países pobres, onde os cidadãos raramente podem competir com eles pela propriedade das emissoras. Por outro lado, proibir o capital estrangeiro na radiodifusão pode ser prejudicial, segundo Mendel e Salomon (2011), pois os fundos estrangeiros podem ajudar a financiar o setor para investir em novas tecnologias e melhor programação. Também podem trazer *expertise* e inovação ao país.

2.5.8 Transição para a tecnologia digital

Além de ter mais qualidade de imagem e mais possibilidades de interação, a transmissão digital usa menos espectro de frequências para transmitir mais canais. Gera, portanto, um dividendo digital: uma sobra de frequências disponíveis depois que houver o apagão analógico. Uma das decisões que cada país tem que tomar é o que fazer com esse dividendo:

tanto em termos de seu uso (em que medida será usado para ampliar o serviço de radiodifusão e em que medida será usado para ampliar os serviços de telecomunicações?) quanto em termos dos seus beneficiários (quem vai poder obter as novas licenças?). (MENDEL, SALOMON, 2011, p.66)

Portanto, cada país precisa definir se o espectro vai ser dividido entre a radiodifusão e as telecomunicações ou vai ser destinado especificamente a uma das duas, quem leva a maior parte e, se dentro da parte que cabe à radiodifusão, para quem vão essas novas licenças. De acordo com os autores, em geral, o planejamento da transição do analógico para o digital tem ficado apenas nas mãos de técnicos, que negligenciam muitas questões sociais e até mesmo econômicas. Mendel e Salomon (2011) defendem que parte do dividendo digital vá para a radiodifusão, em nome da liberdade de expressão, embora as telecomunicações tenham muito interesse na sobra do espectro. Também alertam sobre a necessidade de regulação para impedir que a parte que cabe à radiodifusão não vá para as emissoras mais ricas, mas seja dividida entre os diferentes tipos de emissoras: comerciais, públicas e comunitárias.

Outra questão importante são os meios para se financiar a digitalização de emissoras menores ou comunitárias. Os custos envolvidos na mudança de tecnologia podem ser proibitivos para essas organizações, uma questão que demanda políticas públicas específicas, tais como cronogramas mais dilatados, e até formas de financiamento estatais, como infraestruturas compartilhadas.

2.5.9 Propaganda partidária e publicidade oficial

Os veículos de radiodifusão podem desequilibrar as eleições, promovendo candidatos que apóiam políticas que os favorecem, ou candidatos apoiados pelos empresários de comunicação. Muitos países adotam regras específicas sobre a cobertura jornalística das campanhas, dos partidos e dos candidatos, para que ela seja equilibrada e imparcial. A mais

comum é exigir equivalência de tempo de mídia aos candidatos e partidos, de acordo com o tamanho da bancada no parlamento ou se o partido está no governo. Em algumas nações, não é permitida a propaganda partidária paga.

Quanto à publicidade oficial, em muitos países, o governo é o maior anunciante, responsável por parcela significativa dos anúncios na mídia comercial. Como a publicidade costuma ser a maior fonte de renda dos veículos privados, é um meio potencial de influência política do governo sobre o conteúdo transmitido. Segundo Mendel e Salomon (2011), a publicidade do governo deveria obedecer aos mesmos critérios privados: escolher os veículos – plano de mídia – de acordo com o preço dos anúncios e a capacidade de alcançar seus públicos-alvo consumidores. Na maioria das democracias, de acordo com os autores, as escolhas são feitas dessa forma, sob uma avaliação técnica, que evita o abuso de poder, por isso, não existem e não são necessárias regras legais específicas para a publicidade oficial.

O favorecimento de determinados veículos e a ameaça de cortes na publicidade do governo são formas de “censura branda”, freqüente em grande parte da América Latina: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, Peru e Uruguai, segundo relatório de organizações não-governamentais divulgados em agosto de 2008 (MENDEL, SALOMON, 2011, p.69).

Existem países nos quais o governo usa a publicidade oficial para promover a diversidade de conteúdo na mídia, como um tipo de subsídio a veículos menores, que oferecem conteúdo alternativo. Mas é preciso medidas de prevenção contra o abuso, “pois o favorecimento de determinados veículos seria uma grande tentação nesses contextos” (MENDEL, SALOMON, 2011, p.69). Uma forma de prevenir o uso político é definir regras para a escolha desses veículos menores.

2.5.10 Alfabetização midiática

Mendel e Salomon destacam ainda o papel fundamental do público de visão crítica na radiodifusão. Por isso, é importante promover a alfabetização midiática:

A alfabetização midiática é uma abordagem para a educação do século XXI. Ela fornece critérios e mensagens em diversas formas – desde impressas até vídeos para a internet. A alfabetização midiática cria um entendimento sobre o papel da mídia na sociedade, assim como as habilidades essenciais de investigação e expressão própria, necessárias para os cidadãos de uma democracia. A alfabetização midiática serve a uma série de objetivos sociais. Ela ajuda os cidadãos a entenderem o produto da mídia,

a aplicarem análises críticas e a usarem as tecnologias digitais para participarem da comunicação de massa. (MENDEL, SALOMON, 2011, p.8)

A alfabetização midiática relativiza o poder político e de agendamento dos veículos de comunicação. Quanto mais críticos são os cidadãos em relação à mídia, menor a necessidade de mecanismos de regulação de conteúdo, segundo os autores. Em uma sociedade de cidadãos críticos, a autorregulação costuma funcionar muito bem, pois eles estão preparados para denunciar as violações e desvios das emissoras. A autorregulação é um conjunto de mecanismos estabelecidos pelos próprios setores envolvidos na produção e difusão de conteúdos, como veículos, distribuidoras de canais a cabo e agências de publicidade. Envolve a definição de regras, com a elaboração de um código de práticas, por exemplo, e a formação de um sistema público para reclamações (MENDEL, SALOMON, 2011). Funciona por meio de conselhos de leitores/espectadores, mecanismos de ouvidoria, *ombudsman*, para citar alguns exemplos (PAULINO, 2008). Para Mendel e Salomon (2011), nos países que não têm uma forte cultura de participação do público na autorregulação ou onde sequer existem esses mecanismos, é recomendável ter uma autoridade reguladora capaz de monitorar diretamente a radiodifusão, para garantir o respeito às leis e aos códigos.

No Capítulo 2, foi feita a abordagem histórica e teórica do conceito de regulação, uma rápida passagem pelos modelos regulatórios que surgiram pelo mundo para, por fim, chegar-se a parâmetros internacionais contemporâneos de regulação democrática, construídos pelos consultores da Unesco Toby Mendel e Eve Salomon (2011). Desse modo, finaliza-se a primeira parte do trabalho. O Capítulo 3 repassa a história das políticas de comunicação na Argentina, desde o surgimento do rádio, em 1920, até o governo de Néstor Kirchner, que terminou em 2007. O objetivo é fornecer uma noção do contexto sócio-histórico e político do setor antes da aprovação da Lei 26.522, em 2009. São quase cem anos de políticas, frequentemente elaboradas para atender aos interesses dos empresários do setor.

3. Um século de políticas de comunicação na Argentina

3.1 O surgimento do rádio

Segundo Agusti e Mastrini (*in* MASTRINI, 2009), a primeira lei de comunicações na Argentina foi a Lei nº 750, de Telégrafos Nacionais, de 1875, que regulava o funcionamento dos telégrafos nacionais e, posteriormente, foi aplicada à radiodifusão. Em 1913, o Congresso sancionou a Lei do Serviço Telegráfico, que estabeleceu o monopólio estatal das comunicações no território argentino, por considerá-las relacionadas à segurança do país.

Entretanto, o rádio na Argentina não teve início por iniciativa estatal. Surgiu em Buenos Aires, em 1920, por iniciativa privada de um grupo de quatro jovens, que instalaram uma pequena antena no terraço do Teatro Coliseo para a transmissão de óperas e outras obras musicais. A Rádio Argentina era mantida pelos próprios donos. Um deles, Susini, esteve na França um ano antes, onde aprendeu sobre equipamentos transmissores utilizados pelo exército francês para se comunicar nas frentes de batalha da Primeira Guerra Mundial.

No fim de 1922, foi inaugurada a Rádio Cultura, com autorização do governo de Buenos Aires para intercalar “anúncios de propaganda estritamente morais”, que não podiam exceder 30% do tempo total das transmissões. Em espetáculos artísticos, só os intervalos ou os 15 minutos após a função poderiam ser destinados à publicidade. “A introdução da publicidade desde o início antecipa a forma como definitivamente o novo meio se financiará”³⁴ [tradução nossa] (AGUSTI, MASTRINI *in* MASTRINI, 2009, p.36-37).

A terceira rádio argentina, que surgiu em 1923, financiava-se pela venda de aparelhos receptores. Até então, o desenvolvimento do rádio ficou nas mãos da iniciativa privada, sem a intervenção estatal – exceto por essa normativa que contemplava a publicidade. Neste mesmo ano, porém, tendo em vista a precariedade da legislação existente, o Estado elabora um projeto de lei de radiocomunicação que não foi aprovado pelo Parlamento. Houve pressão dos empresários de rádio, que fizeram uma “greve de silêncio” para obrigar o Executivo a distribuir frequências segundo as regras do empresariado. Um ano depois, o projeto foi retomado, mas contemplando as demandas dos proprietários de rádios. De acordo com a primeira legislação específica para o rádio, quem quisesse instalar uma estação deveria solicitar uma licença aos Ministérios da Marinha ou do Interior. As licenças eram apenas para pessoas físicas e venciam todo ano, no dia 31 de dezembro.

³⁴ “La introducción temprana de la publicidad anticipa la forma en que se financiaría definitivamente el nuevo medio.”

Em 1925, a Argentina passa a ter um dos primeiros experimentos multimídia em nível mundial: o jornal *La Nación* funda a rádio *La Nación*, que mais tarde passa a se chamar *Rádio Mitre* e é vendida ao *Grupo Clarín*. No mesmo ano, o jornal *Crítica* fez um acordo com uma emissora e também passou a explorar sua própria rádio.

O modelo de negócios do rádio privado começa a se delinear a partir de 1927, quando as emissoras entraram em crise pela falta de financiamento. O imigrante Jaime Yankelevich formulou um modelo caracterizado pelo show e o entretenimento popular, capaz de alcançar uma audiência significativa que, por sua vez, atraía anunciantes. No mesmo ano, surge a primeira rádio estatal: *Broadcasting Municipal*, por iniciativa da esposa do presidente Marcelo T. de Alvear.

Só dez anos depois, o Estado Nacional teve uma emissora própria, por iniciativa privada. O Estado autorizou a formação de uma cadeia de rádio, jornal e revistas em troca de duas horas diárias na programação de uma rádio privada. Mas como economicamente não valia a pena ceder espaço ao Estado, o grupo midiático doou um transmissor e um edifício completo³⁵, dando origem à Rádio do Estado.

Em 1928, o controle das rádios passa do Ministério da Marinha ao do Interior, que o deixa a cargo dos Correios e Telégrafos. Um ano depois, no segundo governo de Hipólito Yrigoyen, foi sancionado um decreto com a primeira regulamentação nacional completa do serviço de radiodifusão. Segundo esse decreto, a prioridade dos conteúdos de radiodifusão seria de emissões artísticas e culturais. Para explorar uma licença, o proprietário deveria pagar uma cota anual.

Em 1930, Yrigoyen sofreu um golpe de Estado liderado pelo general José Félix Uriburu, apoiado pelo jornal *Crítica*. A crise nacional e internacional reduziu a chegada de imigrantes à Argentina, deteriorou a situação do campo e das atividades agropecuárias e provocou concentração da população e das atividades econômicas na capital do país. Além de atrair trabalhadores de todas as partes do país a Buenos Aires, que se constituíam como público para o rádio, o processo de industrialização ampliou o mercado publicitário. Ameaçados no seu faturamento, os jornais opuseram-se à adoção do modelo norte-americano de rádio, baseado na venda de publicidade. Eles defendiam que o rádio fosse um serviço público. Mas o rádio adotou o modelo comercial que, no futuro, iria condicionar também o desenvolvimento de outros meios como a televisão (AGUSTI, MASTRINI *in* MASTRINI, 2009, p.45). Assimilou também o *star system*, que consagrou os atores portenhos. A

³⁵ O imóvel até hoje é ocupado pela *Radio Nacional*, segundo Augusti e Mastrini (*in* MASTRINI, 2009).

concentração de publicidade em Buenos Aires e a impossibilidade de competir com os conteúdos lá produzidos levou a maioria das rádios do interior a assinar acordos de retransmissão da programação com as emissoras da capital.

O autoritarismo do governo de Uriburu estendeu-se aos veículos de comunicação, por meio do Decreto 21.004, de 1933, que controlava o conteúdo das mensagens. Pela primeira vez, houve censura prévia nas emissões radiofônicas. Também estabeleceu limite para o número de licenças: não haveria outorga de outra licença na mesma zona para os que fossem titulares de uma.

Em 1938, havia mais de 40 emissoras em todo o país, a maioria financiada por publicidade. A proliferação de estações em um período curto gerou superposição de frequências, frequente violação de normas técnicas e ausência de critérios no estilo dos programas, que visavam conquistar audiência, para atrair mais anunciantes (KORTH *in* MASTRINI, 2009, p. 58-59). Esse cenário levou um grupo de intelectuais a escrever uma carta aos Correios e Telégrafos, manifestando seu descontentamento com a programação do rádio e alertando para o risco de que ela prejudicasse a população menos instruída. A solução encontrada pelo governo do presidente Roberto Ortiz foi a criação de uma Comissão de Estudo e Reorganização dos Serviços de Radiodifusão. Até este momento, o Estado não tinha um registro preciso das rádios existentes e das condições em que emitiam. Após diagnosticar o problema da qualidade da programação e a centralização da produção de conteúdos em Buenos Aires, cujas emissoras funcionavam como cabeças de rede³⁶, a Comissão propôs ampliar a intervenção estatal no setor. O Estado deveria passar de meramente fiscalizador a planejador e desenvolvedor de políticas públicas para a radiodifusão, por meio da exploração direta do serviço, com a cobrança de uma taxa ao usuário, o que demonstra a preferência da Comissão pelo modelo europeu. Mas a migração a esse outro modelo foi considerada impossível, frente aos interesses dos radiodifusores privados. Por isso, a Comissão aconselhou a adoção de um modelo que combinasse a propriedade estatal e a privada. Também alertou para a urgência de se criar uma lei que abarcasse a todas as emissoras. Mas as propostas não foram implementadas por Ortiz, frente ao clima político complicado, e após sua licença e morte, foram abandonadas em 1942.

Os anos 1940 foram a época de ouro do rádio, com a profissionalização do meio, a centralização da produção em Buenos Aires e a formação de cadeias. Mas a informação e os comentários políticos não poderiam desfavorecer o governo, que dava ampla liberdade para o

³⁶ Cabeça de rede é a principal emissora de uma rede de rádio ou televisão. Normalmente é encarregada da produção de grande parte do conteúdo transmitido pela rede. Ela produz ou financia a produção e repassa os programas às retransmissoras.

desenvolvimento econômico do meio (AGUSTI, MASTRINI in MASTRINI, 2009, p.47). Essa situação demonstra que as relações cruzadas entre titulares de licenças e governantes começa desde o princípio da história do rádio.

Em 1943, houve novo golpe militar, que derrubou o projeto conservador (AGUSTI, MASTRINI in MASTRINI, 2009, p.47-48). Foi a chamada “Revolução de 1943”. O presidente Pedro Ramírez criou a Subsecretaria de Informações e Imprensa, ligada à Secretaria da Presidência da Nação, e encarregada do controle da radiodifusão em todos os aspectos, exceto o técnico, que permaneceria a cargo dos Correios e Telégrafos. Sancionou novo regime regulatório, chamado Manual de Instruções para as Estações de Radiodifusão, que manteve a censura prévia.

3.2 As primeiras presidências de Juan Domingo Perón (1946-1955)

No primeiro governo, que terminou em 1952, Juan Domingo Perón partiu da ideia de construir uma nação “socialmente justa, economicamente livre e politicamente soberana” (ARRIBÁ in MASTRINI, 2009).

Perón criou a agência de notícias *Telenoticiosa Americana* (Telam)³⁷, um empreendimento de capitais estatais e privados, para fazer frente ao oligopólio informativo das agências norte-americanas *Associated Press* (AP) e *United Press* (UPI). O cinema foi beneficiado pela proteção da indústria cinematográfica e pela obrigatoriedade de exibição de filmes argentinos nos cinematógrafos de todo o país. A televisão apareceu oficialmente em 1951³⁸, encomendada por Perón ao empresário Jaime Yankelevich, que após uma série de viagens, trouxe os equipamentos dos Estados Unidos. A primeira transmissão, de um ato político realizado na *Plaza de Mayo*, foi feita pelo canal 7 de Buenos Aires, no dia 17 de outubro. Desde o início, a televisão dedicou-se a transmitir programação política e esportiva. Mas ela só se consolidou nos anos 1960.

³⁷ A agência *Telam* ainda existe, mas hoje se chama *Agencia Nacional de Noticias*. É vinculada à Secretaria de Comunicação Pública. “Es una empresa informativa y publicitaria que tiene por objeto la administración, operación y desarrollo de servicios periodísticos y de publicidad regulada de acuerdo a los procedimientos del estado. Funciona desde 1945 y en la actualidad es utilizada por más de 5.000 abonados, incluyendo todos los grandes medios nacionales e instituciones gubernamentales y privadas, así como pequeños medios locales que lo tienen como su principal fuente informativa. Es, además, la única con despliegue territorial en todo el país a través de sus 28 corresponsalías, a lo que se le agrega un segmento de noticias internacionales para tornar más competitivo el servicio.” Disponível em: <<http://www.argentina.gob.ar/pais/93-sistema-de-medios-publicos.php>>. Acesso em: 10 jan. 2013. Mais informações na página web da agência *Telam*. Disponível em: <www.telam.com.ar>. Acesso em: 10 jan. 2013.

³⁸ Enquanto a radiodifusão sonora argentina foi pioneira na América Latina, a radiodifusão visual teve início com atraso em relação aos países que desenvolveram a tecnologia, Estados Unidos e Inglaterra, e em relação a países latino-americanos como México, Cuba e Brasil. Outra diferença é que o rádio apareceu por iniciativa privada e a televisão, estatal. (ARRIBÁ in MASTRINI, 2009, p. 91)

Durante o período peronista, a comunicação sofreu forte intervenção estatal. O governo restringiu as liberdades de expressão, de impressão e de imprensa, por meio da expropriação e limitação do papel, modificação do Código Penal para criar a figura do desacato, declaração do estado de sítio, expropriações de veículos, aquisição de meios pelo governo e, por fim, pela criação da Comissão Bicameral Investigadora de Atividades Anti-argentinas. Também permitiu a formação de oligopólios aos licenciários que apoiassem incondicionalmente o regime – regulação ideológica. A falta de um marco normativo que regulasse a estrutura de propriedade, a transferência, a compra e a venda de licenças permitiu a formação de redes dirigidas pela estação de cabeceira em Buenos Aires, o que consolidou a concentração geográfica, política e econômica (ARRIBÁ *in* MASTRINI, 2009). O governo comprou a maioria dos veículos de imprensa escrita e de rádio, meios mais massivos, que eram usados para divulgar as ações do governo. Essa política objetivava a construção de um monopólio estatal, que facilitou a eleição de Perón para o segundo mandato³⁹. O governo peronista também tentava assegurar uma programação cultural e educativa, o que consolidou um modelo populista, sob a influência do modelo comercial norte-americano.

Na segunda presidência, o Estado social e interventor começou a se abrir ao capital estrangeiro e a revalorizar a iniciativa privada após a estagnação do crescimento econômico gerado nos primeiros anos do governo. Um dos capítulos do plano quinquenal do segundo governo era sobre comunicação: ressaltava entre os objetivos fundamentais a elevação do nível cultural da população, o desenvolvimento econômico e social e a adaptação às necessidades de segurança interna.

Foi na segunda presidência, em 1953, que o país teve a primeira lei de radiodifusão peronista, a primeira aprovada no Congresso, por um governo democrático⁴⁰. Se a radiodifusão fosse considerada como serviço público, pela Constituição, deveria ser monopólio estatal. Por isso, a lei classificou a radiodifusão como serviço de interesse público, para permitir a exploração do serviço por particulares, mediante licitação prévia e autorização do Poder Executivo. As licenças seriam outorgadas por 20 anos, sem renovação, aos argentinos natos ou a pessoas jurídicas e sociedades com 70% do capital nas mãos de argentinos natos. As licenças não podiam ser cedidas ou transferidas total ou parcialmente a

³⁹ Em 1945 havia sido exatamente o contrário: houve manipulação e distorção informativa para formar a opinião pública contra Perón, ou seja, os meios já eram usados segundo interesses de grupos políticos. Essa não foi uma novidade instituída por Perón (ARRIBÁ *in* MASTRINI, 2009, p. 89-90).

⁴⁰ A segunda será a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, 26.522/2009. Todas as outras leis de radiodifusão da história argentina vieram sob a forma de decreto-lei.

terceiros sem autorização do Poder Executivo e a revogação da licença não dava direito a indenização. Quanto aos conteúdos:

Em matéria de conteúdos, se proibia a transmissão de notícias ou comentários contrários às leis, moral, bons costumes, as que incitassem a traição contra o Estado, a rebeldia, a sedição contra autoridades, as que provocassem alarme público, as que perturbassem as atividades econômico-financeiras, as que danassem ou comprometessem as relações internacionais do país e as que suscitassem polêmicas ou contivessem expressões injuriosas ou difamatórias. Em relação à publicidade comercial, especificou-se que se realizaria de modo que por sua magnitude, caráter e forma de transmissão não afetasse a qualidade da programação.⁴¹ [tradução nossa] (ARRIBÁ *in* MASTRINI, 2009, p.94)

A censura prévia continuava em vigor, em nome do nacionalismo exacerbado e da construção de uma imagem positiva e propagandística do governo peronista. A lei também criou o Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR), com o objetivo de “consolidar a unidade espiritual da nação – exaltando tradições e sentimentos pátrios – e hierarquizar os programas mediante transmissões qualificadas que ajudem a difundir a ação do Estado”⁴² [tradução nossa] (ARRIBÁ *in* MASTRINI, 2009, p.94). Sua fonte de recursos eram as transferências orçamentárias e contribuições anuais pagas pelas redes privadas.

O decreto que regulamentou a lei de radiodifusão definiu como órgão regulador o Ministério das Comunicações, que também ficou encarregado da orientação cultural e estética do Serviço Oficial de Radiodifusão. Sete meses depois da regulamentação, foi feita uma licitação de três redes com 24 estações de radiodifusão cada e com a previsão de que cada rede teria um canal de televisão. A licitação peronista estimulava a concentração, a formação de redes e conglomerados multimidiáticos.

Nos dez anos de governo, foi possível construir uma identidade peronista por meio da radiodifusão e reverter o quadro de 1945, de enfrentamento com a maioria dos setores sociais, para amplo apoio popular em 1946. Assim mesmo, a ruptura das relações com a Igreja e as restrições de liberdade provocaram um desequilíbrio de poder. Após duas tentativas de golpe falidas, em 1955, o general Eduardo Lonardi encabeçou o golpe de estado que se

⁴¹ “...en materia de contenidos, se prohibía la transmisión de noticias o comentarios contrarios a las leyes, moral, buenas costumbres, las que incitaran a la traición contra el Estado, la rebeldía o la sedición contra las autoridades, las que provocaran alarma pública, las que perturbaran las actividades económico-financieras, las que dañaran o comprometeran las relaciones internacionales del país y las que suscitaran polémicas o contuvieran expresiones injuriosas o difamatorias. En relación a la publicidad comercial se especificó que se realizaría de modo que por su magnitud, carácter y forma de transmisión no afectara la calidad de la programación.”

⁴² “...consolidar la unidad espiritual de la nación – exaltando tradiciones y sentimientos patrios – y jerarquizar los programas mediante transmisiones calificadas que ayudaran a difundir la acción del Estado.”

autoproclamou “Revolução Libertadora”, apoiado pela Igreja, pelos empresários e pela classe média. Perón exilou-se no Paraguai.

3.3 A Revolução Libertadora

Segundo o historiador Marcos Novaro (2011), desde a queda do primeiro regime peronista até a crise de 2001, a história argentina é marcada pela instabilidade e o desacordo, por uma sucessão de golpes civis e militares. Nesse período, o país passou de um quadro “em que a relativa igualdade e integração social conviviam com uma aguda crise de legitimidade política, a outro em que finalmente se resolveu a disputa sobre a legitimidade, mas a sociedade passou a ser marcadamente desigual e excludente”⁴³ [tradução nossa] (NOVARO, 2011, p.10). De acordo com Novaro, ao contrário da maioria das sociedades onde a igualdade costuma favorecer a democracia, na Argentina era o contrário. A ampla mobilização da sociedade mais igualitária da América Latina e a crônica disputa pelo poder dificultavam a formação de governos legítimos. O quadro de instabilidade política foi agravado pela herança do governo peronista: sindicatos fortes, empresariado fraco e ascensão social das classes mais baixas, que, segundo Novaro, eram bastante reativas a hierarquias – característica própria da cultura das classes baixas argentinas. Consideravam injusta qualquer mudança que afetasse sua ascensão e seus interesses. Esse cenário ameaçava o *status* das classes médias e altas, bem como a ordem social. O Estado forte peronista deu lugar à disputa de facções.

Do exílio, Perón promoveu o ativismo dos sindicatos que se organizaram espontaneamente desde sua derrubada. A persistência de sua liderança e o temor de que voltasse ao poder fez o governo da Revolução Libertadora, anti-peronista, apelar para certa cota de repressão, apesar de alguns setores governistas criticarem o autoritarismo do governo anterior.

Essa situação política instável refletiu nas políticas públicas de comunicação. O governo da Revolução Libertadora revogou a Lei de Radiodifusão peronista, bem como as chamadas de licitações e as concessões de radiodifusão outorgadas no período, redistribuídas ao setor privado posteriormente. O presidente, general Pedro Aramburu, assinou um decreto para outorgar as primeiras licenças de canais privados de televisão, os canais 9, 11 e 13 de Buenos Aires. O governo não foi capaz de formular uma política cultural e deixou nas mãos de privados a geração de uma proposta informativa e cultural para a radiodifusão

⁴³ “...en el que la relativa igualdad e integración sociales convivían con una aguda crisis de legitimidad política, a otro en el que finalmente se resolvió la disputa sobre la legitimidad, pero la sociedad se volvió marcadamente desigual y excluyente.”

(MASTRINI, 2009, p.106). Mas a falta de uma burguesia industrial forte que investisse os capitais necessários, outro legado do peronismo, dificultou o desenvolvimento das “indústrias culturais”⁴⁴.

Em 1957, foi sancionada nova lei de radiodifusão, a 15.460, para impedir o controle oligopólico da radiodifusão como ocorreu durante o governo peronista. Por isso, fixava uma quantidade máxima de emissoras para cada titular – uma estação de rádio e um canal de TV –, proibia a entrada de capital estrangeiro e impedia a formação de cadeias. As licenças seriam concedidas por 15 anos. Mas esses limites inviabilizaram o modelo de negócios baseado na publicidade na maioria das províncias, incapazes de atrair anúncios e capitais.

Diante da falta de atores com capacidade econômica para o negócio de radiodifusão, o concurso que iria distribuir os três canais de TV de Buenos Aires, mais sete emissoras de televisão no interior e centenas de rádio nas mãos do Estado teve as regras modificadas para permitir a participação de empresas jornalísticas, editoriais e cinematográficas. Porém, o concurso impedia a entrada de pessoas que ocuparam cargos hierárquicos em emissoras durante o governo peronista. A competição em Buenos Aires foi maior, com o interesse de três setores distintos: a indústria de aparelhos receptores, as empresas jornalísticas e editoriais e o setor político – vinculado a partidos políticos e instituições como a Igreja Católica. Apesar de a comissão julgadora recomendar a recusa de todas as propostas, o general Aramburu, três dias antes de sair do governo, outorgou as licenças a uma empresa cinematográfica, a uma corporação de um militante da União Cívica Radical (UCR) e a um grupo liderado por um padre da Companhia de Jesus.

A falta de capital para investir em um negócio tão arriscado levou os licenciados a buscarem capital nas três cadeias norte-americanas, CBS, NBC e ABC. Como a lei de radiodifusão proibia a participação de capital estrangeiro, criaram produtoras controladas pelos norte-americanos que abasteciam os canais de conteúdos e eram as verdadeiras donas dos ativos dos canais (BULLA *in* MASTRINI, 2009, p.122). Os titulares de licenças da capital e do interior encontraram formas de burlar a lei e desvirtuar pelo menos dois pilares da política comunicacional, a participação de capital estrangeiro e a formação de cadeias:

Estabeleceu-se uma relação entre os canais de Buenos Aires, as produtoras e os canais do interior que implicava de fato a formação de cadeias. Se bem em termos formais se mantivesse a exploração individual, a circulação de conteúdos ficava centralizada a

⁴⁴ O conceito de indústria cultural, cunhado pelos teóricos da Escola de Frankfurt, corresponde à conversão da cultura em mercadoria, a uma prática social que tem como ferramenta os meios de comunicação de massa e através deles; a produção cultural e intelectual passa a ser orientada em função de sua possibilidade de consumo no mercado. (KELLNER, 2001.)

partir da produção de programas realizada com exclusividade na cidade de Buenos Aires. As produtoras vendiam aos canais do interior os mesmos programas emitidos nos canais da capital, que elas controlavam.⁴⁵ [tradução nossa] (MASTRINI, 2009, p. 114)

Os canais do interior podiam comprar toda a programação de uma produtora do canal da capital, com todas as vantagens da compra por atacado, ou estabelecer um contrato de independência, em que comprava programação de duas ou mais produtoras. A reprodução, nos canais do interior, da programação de Buenos Aires é estrutural; vem desde o surgimento da TV comercial na Argentina. Um modelo de negócios concentrador, que permanece vigente por mais de 50 anos. Além disso, ao definir para a televisão o modelo comercial, dependente de publicidade, o governo Aramburu não considerou a dificuldade da radiodifusão do interior do país em se sustentar economicamente e impediu a produção própria de conteúdos (MASTRINI, 2009).

A Revolução Libertadora não foi capaz de erradicar o peronismo da sociedade, mas conseguiu reformar a constituição, em 1957, e restaurar a democracia. O próximo presidente viria do partido anti-peronista mais forte: a União Cívica Radical, com a promessa de eliminar a ordem oligárquica e conservadora e fundar uma autêntica república. Mas mesmo os radicalistas estavam divididos em suas facções que divergiam basicamente sobre a estratégia anti-peronista: aproximar-se dos setores populares e absorvê-los, como queria Frondizi, ou deixar que se desagregassem frente às inovações que o novo governo traria, como defendia Balbín? Apesar de ter sido contra qualquer negociação com Perón em 1955, Frondizi buscou o apoio peronista para ganhar as eleições de 1958. E triunfou graças ao pacto com Perón.

3.4 Anos 1960: a expansão da televisão

Frondizi assumiu a presidência com um programa audaz de modernização e desenvolvimento. No campo político, apesar de tomar rápidas medidas como aumento de salários e o fim de restrições a atividades políticas e sindicais, o partido peronista continuou proibido e Perón, exilado. Quando Frondizi implementou suas medidas econômicas como a abertura do petróleo ao capital estrangeiro⁴⁶, a paz sindical terminou (NOVARO, 2011, p. 41).

⁴⁵ “...se estableció una relación entre los canales de Buenos Aires, las productoras y los canales del interior que implicaba de hecho la formación de cadenas. Si bien en términos formales se mantenía la explotación individual, la circulación de contenidos quedaba centralizada a partir de la producción de programas realizada casi con exclusividad en la ciudad de Buenos Aires. Las productoras vendían a los canales del interior los mismos programas que salían al aire en los canales capitalinos que ellas controlaban.”

⁴⁶ A abertura do petróleo ao capital estrangeiro foi iniciada em 1954, no governo de Perón. Porém, como essa medida gerou oposição dentro do próprio partido peronista, não passou da concessão de alguns campos a empresas norteamericanas. O

Os sindicatos entraram em greve geral, por descumprimento do programa nacional e popular. O governo declarou estado de sítio e convocou as Forças Armadas para calar o protesto, que finalmente cedeu pelo medo dos sindicalistas de voltar à clandestinidade.

O governo tinha que manter um equilíbrio frágil: governar entre os empresários e sindicatos, entre os peronistas e antiperonistas. Para isso, apoiou-se na doutrina desenvolvimentista. Segundo seus apoiadores, não era ideologia de nenhum partido político, mas uma visão superadora e técnica dos problemas que obteria o consenso por meio dos resultados. Mas o desenvolvimentismo foi abandonando seu otimismo inicial e caminhando para o autoritarismo. Ainda que tivesse alguns resultados positivos na política econômica, como crescimento da indústria de bens de capital e de consumo duráveis, o conflito de interesses, de partidos e facções só se agravava. A inquietude dos sindicatos ampliou-se pelo aumento da inflação e do déficit comercial, gerado para atender as necessidades das indústrias em expansão, e pelos problemas sociais provocados pela modernização, como a rápida expansão da periferia. Começaram a pedir a renúncia do presidente e incitar os militares a um golpe. O governo endureceu: deu às Forças Armadas amplos poderes repressivos, que lhes permitia julgar grevistas e militantes revoltosos. As manifestações diminuíram, mas o governo perdeu apoio. Em linhas gerais, as reações dividiam-se entre os que apoiavam a modernização e os que a consideravam injusta, pelos problemas sociais que produzia. Mas o cenário torna-se um pouco mais complexo, particularmente após a Revolução Cubana, em 1959: “...o resultado foi o isolamento do governo: para os conservadores, era perigosamente fraco frente ao comunismo; para a esquerda e os nacionalistas era dócil frente às pressões imperialistas, e para os peronistas, podia ser tanto uma coisa como a outra”⁴⁷. [tradução nossa] (NOVARO, 2011, p.55).

O processo de modernização de Frondizi, o pleno emprego e a alta concentração da população nas zonas urbanas tiveram impacto na televisão, que deixou de ser um bem de luxo e massificou-se, com a expansão dos receptores e a consolidação do mercado publicitário. O canal 9, ligado à NBC, e o canal 13, ligado à *CBC-Time Life* e representado na Argentina pelo cubano Goar Mestre, começaram a transmitir em 1960. As emissões do canal 11, ligado à ABC, foram iniciadas em 1961. Os programas de televisão se multiplicavam e intensificavam sua influência.

capital estrangeiro no setor foi muito criticado por Frondizi. Contudo, em seu governo, ele intensificou a abertura iniciada por Perón.

⁴⁷ “...el resultado fue el aislamiento del gobierno: para los conservadores era peligrosamente tibia frente al comunismo; para la izquierda y los nacionalistas era dócil frente a las presiones imperiales, y para los peronistas podía ser tanto una cosa como la otra.”

As eleições de 1962 renovariam a metade dos deputados e os cargos de governadores e prefeitos em todo o país. Frondizi interveio em cinco províncias onde ganharam peronistas, para evitar que assumissem os cargos. Mas não teve apoio das forças políticas que sustentavam seu governo. Diante do isolamento do presidente, as Forças Armadas exigiram sua renúncia, proibiram o peronismo em todas as suas versões e dissolveram a Confederação Geral do Trabalho (CGT). Com a impossibilidade de erradicar o peronismo da sociedade, os militares ameaçaram um novo golpe e defenderam o fim dos direitos políticos de todos os partidos. Os civis resistiram, mas a fragmentação política dificultava a formação de uma maioria em qualquer campo. Todos esses conflitos foram motivados pela irresolução do “problema peronista”. Mas mesmo os militares estavam divididos entre os que queriam convocar eleições e os que defendiam a clandestinidade dos partidos políticos para manter a ordem. Após violentos embates, venceu a convocação de novas eleições. Ganhou Arturo Illia, da outra ala do radicalismo, com 26% dos votos. Perón, pela terceira vez, convocou os peronistas a votar em branco e obteve o apoio de 19% dos votantes. Os demais candidatos ficaram abaixo desses números.

Illia continuou a política econômica nacionalista de mercados protegidos, industrialização por substituição de importações, fortalecimento do pleno emprego e controle de preço dos alimentos de consumo massivo. Enviou ao Congresso um projeto de lei para criar o salário mínimo. O impacto positivo foi temporário, mas depois faltou financiamento para os investimentos e a economia estagnou.

Também era parte da política de Illia a expansão da televisão, com a inauguração de canais pelo interior do país. Em 1966, a Argentina tinha 26 canais: 22 privados e quatro estatais. Em seu governo, em 1965, oito anos depois de o Decreto-lei 15.460 ter sido promulgado, foi regulamentado. O regulamento contradizia a lei: afirmava que o prazo das licenças se contava a partir do início das transmissões e não da data da concessão, o que significava estender as licenças em dois ou três anos. Esse detalhe foi motivo de conflitos judiciais em 1973, com o retorno do peronismo. A demora em regulamentar a lei permitiu a inclusão de um serviço que não existia em 1957: os circuitos fechados de televisão, o início do cabo na Argentina.

A primeira transmissão de TV a cabo foi feita em 1963, no interior da província de Córdoba, para levar a televisão às cidades onde o sinal aberto não chegava. As primeiras licenças eram dadas pelas prefeituras. O cabo expandiu-se pelas cidades prósperas do interior, com pequena e média população capaz de pagar uma taxa mensal, onde houvesse problemas para captar o sinal aberto por causa da topografia ou das grandes distâncias em relação às

idades com canais instalados. O serviço era organizado por antenas comunitárias que captavam canais de Buenos Aires e de regiões próximas ou por circuito fechado, com a emissão de filmes, séries e programação local de produção própria:

O sistema de TV a cabo como conhecemos hoje, com múltiplos canais locais e internacionais, oligopolizado em sua estrutura de propriedade através de alguns grandes operadores, teve que esperar até a década de 1980 para iniciar sua expansão, por meio da transmissão via satélite. Uma década antes, no fim dos anos 1960, eram 29 os sistemas de cabo espalhados pelo território argentino, os que, de alguma maneira, deram origem ao sofisticado sistema atual.⁴⁸ [tradução nossa] (BULLA *in* MASTRINI, 2009, p. 136)

A TV a cabo em suas origens era um empreendimento comunitário. Tinha, portanto, uma estrutura bastante diferente da que existe hoje.

Illia deu impulso às Forças Armadas no combate ao comunismo como sua missão essencial. Em paralelo, deu-se a proliferação dos focos guerrilheiros, formado por jovens universitários da esquerda marxista e peronista. O presidente anunciou que as proibições ao peronismo seriam eliminadas progressivamente. Com essa medida, esperava ampliar sua base de apoio, mas ficou isolado. Perón tentou voltar ao país em 1964, porém, por falta de apoio de neoperonistas, não conseguiu. Seu avião ficou detido no Brasil e Illia viu-se obrigado a manter o peronismo na clandestinidade.

Nos anos 1960, houve uma radicalização e politização da juventude, a proliferação de militantes e um giro à esquerda das classes médias e de parte do peronismo sindical. Eram anti-imperialistas e contra o liberalismo do governo radical. Uma atitude completamente oposta à da Revolução Libertadora, em que a fé nos princípios republicanos e liberais permitiu a queda do governo peronista. Aliás, o nacionalismo não foi bandeira exclusivamente da esquerda nesse período. A direita também era nacionalista. Havia vários nacionalismos, entre eles, o movimento católico de esquerda que coincidia com o peronismo no populismo nacionalista.

Os anos 1960 também foram a década de novos hábitos culturais, especialmente entre os jovens. A música foi decisiva nesse processo, com o *rock*, o *pop* e o *beat*, gêneros musicais promovidos em massa pelas indústrias culturais. Na radiodifusão, pela primeira vez se falou em diferenciação de público por faixa etária e não apenas por classe social.

⁴⁸ “El sistema de TV por cable, tal como lo conocemos hoy, con una gran multiplicidad de señales entre locales e internacionales, y oligopolizado en su estructura de propiedad a través de un puñado de grandes operadores, debió esperar hasta la década del 80 para iniciar su expansión, tecnología satelital mediante. Una década atrás, a fines de los 60, eran 29 los sistemas de cable desparramados por el territorio argentino, los que de alguna manera le dieron origen al sofisticado sistema actual.”

Nas forças armadas, a simpatia por um programa desenvolvimentista autoritário cresceu. Os radicais ficaram isolados no governo e, em 1966, Illia sofreu um golpe, após recusar a renúncia. Foi substituído pelo general Onganía. Os civis que apoiaram ao golpe acreditavam que o regime militar era o último recurso para estabelecer a ordem e acabar com as constantes disputas de interesses. O novo governo não seria eterno, mas duraria o quanto fosse necessário para completar suas metas.

A chamada “Revolução Argentina” freou o ritmo de lançamento de novos canais de televisão de gestão privada. Nos anos seguintes, nove canais foram inaugurados, mas apenas um deles era privado. A explicação política, segundo Bulla (*in* MASTRINI, 2009, p. 127) era a necessidade de um amplo controle por parte da ditadura para conter a radicalização social e política no país, por meio do manejo de canais de televisão. As emissoras eram usadas de forma propagandística pelo Estado:

As rádios e televisões públicas foram postas em mãos de fanáticos direitistas que celebraram intensamente a “moralidade pública” do novo governo, opondo-la à degradação que atribuíam aos políticos de partido e a quem promovia costumes e ideias “liberais”. Alentaram, assim, o “consenso passivo” da sociedade e o acatamento dócil de tudo o que dispunham as autoridades. Além disso, proibiram e fecharam diversas publicações independentes.⁴⁹ [tradução nossa] (NOVARO, 2011, 93)

A Revolução Argentina atacou a liberdade de expressão e o pluralismo, com o principal objetivo de impedir a difusão de ideias peronistas. Além da censura a todos os veículos midiáticos opositores ao governo, as universidades foram alvo de ataques, por serem consideradas promotoras de ideais subversivos, ainda que, para isso, tivessem que sacrificar a qualidade acadêmica.

A explicação econômica para a inauguração de canais estatais em número muito maior do que privados foi o gradual afastamento das três grandes cadeias norte-americanas, algo que afetou o mercado publicitário e desestimulou outros investidores privados a concorrer a novas licitações. Além disso, as principais cidades do país, ou seja, os principais mercados publicitários já contavam com um canal de televisão.

A NBC havia saído do canal 9 em 1965, que ficou a cargo do empresário argentino Alejandro Romay. Em 1970, foi a vez de ABC desvincular-se do canal 11, cujo controle majoritário das ações ficou nas mãos de Hector Ricardo García, proprietário do jornal

⁴⁹ “Las radios y televisoras públicas fueron puestas en manos de fanáticos derechistas que celebraron a rienda suelta la ‘moralidad pública’ del nuevo gobierno, oponiéndola a la degradación que atribuían a los políticos de partido y a quienes promovían costumbres e ideas ‘liberales’. Alentaron así el ‘consenso pasivo’ de la sociedad, el acatamiento dócil de todo lo que dispusieran las autoridades. Se prohibieron y cerraron, además, numerosas publicaciones independientes.”

Crónica. Os canais 9 e 11 competiam pela audiência de setores mais populares. Um ano depois, em 1971, a CBS vendeu sua participação no canal 13 e o dono passou a ser o cubano Goar Mestre, antigo representante da CBS na Argentina. Manteve-se a estrutura de produtoras que controlavam os canais, mas agora elas tinham donos locais. Os motivos que provocaram a saída dos norte-americanos do mercado argentino foram a crise da televisão nos Estados Unidos e a reorientação dos investimentos a outros campos mais atrativos como a TV via satélite, a cabo e os videocassetes. No tempo em que permaneceram na Argentina:

as empresas norte-americanas alcançaram boa rentabilidade em um curto prazo, venderam equipamentos profissionais, seus programas enlatados e serviços informativos, milhares de televisores e, especialmente, o mito da sociedade de consumo, através do aparato publicitário.⁵⁰ [tradução nossa] (BULLA *in* MASTRINI, 2009).

Com a TV já consolidada e seus formatos definidos, as cadeias dos Estados Unidos haviam criado um mercado para seus programas enlatados e equipamentos, sem ter que continuar a investir nos canais argentinos. Mas essa aliança entre capitais internacionais e grupos locais dominantes mantém-se nas comunicações argentinas até os dias atuais (BULLA *in* MASTRINI, 2009).

Em 1967, o governo do general Onganía sancionou um decreto-lei com um ambicioso Plano Nacional de Radiodifusão e Televisão, que determinava a instalação massiva de emissoras repetidoras nos locais que não tinham canais abertos. Em muitas cidades, as frequências de transmissão dessas estações coincidiram com as utilizadas pelos serviços locais de cabo. Mas a política provocou o interesse pela televisão em novas cidades próximas, por onde o cabo se expandiu.

Ao fim da ditadura, em 1973, o país tinha 35 canais abertos, 38 repetidores e 35 canais de circuito fechado – o começo do cabo nas regiões onde o sinal aberto não chegava. Dos 35 canais abertos, 23 estavam nas mãos do setor privado e 12 eram estatais: dois nacionais, sete de governos provinciais, dois universitários e um municipal.

⁵⁰ “Las empresas norteamericanas alcanzaron buena rentabilidad em un corto plazo, vendieron equipos profesionales, sus programas inlatados y servicios informativos, miles de televisores y, muy especialmente, el mito de la sociedad de consumo a través del aparato publicitario.”

3.5 A volta do peronismo

O peronismo voltou à cena eleitoral após 18 anos de clandestinidade, fruto das intensas mobilizações pelo retorno do líder ao país, que levaram ao fim da ditadura militar. Mas o retorno tinha uma condição: de que Perón não fosse candidato à presidência. Por isso, o candidato peronista foi Hector José Cámpora, que em pouco tempo, apresentaria sua renúncia para a realização de novas eleições.

Cinco dias antes de sair da presidência, Cámpora declarou caducas as licenças dos canais 9, 11 e 13 de Buenos Aires. As produtoras dos canais da capital faturavam metade do mercado publicitário argentino e quase a totalidade da produção de conteúdos. Pelo nível de concentração da publicidade, da audiência – dos 3,7 milhões de televisores que, em 1972, existiam na Argentina, 2,5 milhões estavam em Buenos Aires – e da produção de conteúdos na capital federal, qualquer modificação na estrutura desses três canais privados, teria influência em todo o país e alteraria todo o sistema de radiodifusão nacional (MORONE, DE CHARRAS *in* MASTRINI, 2009, p. 141).

Começava a polêmica em torno da data de vencimento das concessões. O presidente anterior, General Lanusse, havia derogado o dispositivo do decreto de 1965 que determina o início das transmissões para efeito de contagem do tempo das licenças. Assim, valia o que determinava a Lei 15.460, de 1957, segundo a qual o prazo contava a partir da outorga e, como as concessões eram de 1958, venceriam em 1973. O peronismo poderia, portanto, decidir entre estatizar ou conceder novamente a privados.

Perón chegou ao país impressionado com o serviço público de radiodifusão europeu. Mas não tomou nenhuma decisão sobre o que fazer com os canais de Buenos Aires. Os sindicatos apoiavam a estatização e lutavam contra os ex-titulares das licenças, que tentavam recuperar as concessões.

Perón foi eleito junto com sua esposa, Maria Estela Martínez, conhecida como “Isabelita”, com 62% dos votos. O governo peronista não teve êxito em restaurar a estabilidade política na Argentina e nem mesmo dentro do movimento peronista, que reunia facções que iam da extrema esquerda – o grupo guerrilheiro *Montoneros* - à ultra-direita – liderada pelo ministro do Bem-estar Social López Rega; convivia, portanto, com muitas disputas internas. O governo acabou por se aproximar da tendência mais autoritária, de López Rega, e a esquerda teve que enfrentar a discrepância entre o mito e a realidade do líder Perón. No dia 1º de julho de 1974, Maria Estela Martínez anuncia a morte de Perón, o que agravou o vazio de poder, a perda do controle sobre a economia e o choque das facções peronistas.

Na comunicação, os sindicalistas pressionavam o governo pela estatização dos canais e formularam um modelo de serviço público para a televisão, com a redução da publicidade, mais produção nacional e conteúdos culturais. Os canais 9 e 11 chegaram a ser ocupados temporariamente por grupos armados do Sindicato Argentino de Televisão. Foi um dos poucos momentos da história argentina em que houve possibilidade de mudanças na organização do sistema midiático (MORONE, DE CHARRAS *in* MASTRINI, 2009, p. 152). Maria Estela, que assume a presidência, decide pela estatização. Também expropria os bens dos canais e as produtoras. Mas o intuito dos sindicalistas de participar da gestão dos canais e de aplicar o modelo de serviço público foi frustrado pelo avanço da influência de López Rega no governo, que o deixou cada vez mais autoritário, com ameaças e perseguições aos trabalhadores da cultura e uso dos canais para difundir a ideologia governamental predominante.

Entre 1975 e 1976, “Isabelita” perdeu o controle da economia e do uso da força. A inflação superou os 500%, as reservas cambiais estavam esgotadas e o país à beira da moratória. Mais uma vez, os militares foram chamados a retomar o poder, apesar do fracasso recente da Revolução Argentina, e tiveram apoio civil – principalmente da burguesia financeira, industrial e proprietária de terras – para atuar, por tempo indefinido. Era o início de uma intervenção militar muito mais intensa do que todas as outras, do ponto de vista da repressão e da violência, cujo poder só poderia ser exercido diretamente pelos uniformizados.

3.6 A ditadura militar e o novo decreto-lei de radiodifusão

O golpe de 24 de março de 1976 inaugurou o governo do Processo de Reorganização Nacional. A junta militar que tomou o poder tinha inspiração liberal – diferente da Revolução Argentina, que era nacionalista e estatista. Modificou o padrão de acumulação como saída à crise de estancamento do modelo de substituição de importações. Abriu o mercado de bens e capitais às importações e ao capital estrangeiro, o que devastou a produção interna e provocou endividamento dos setores público e privado. Para a aplicação dessas medidas liberais, que provocaram concentração de renda, foi necessário um controle absoluto e ativo da capacidade repressiva do Estado (POSTOLSKI, MARINO *in* MASTRINI, 2009, p. 160).

Os militares dissolveram o Congresso e governaram por decreto. Houve intervenção nos sindicatos, anulação do direito de greve e proibição das atividades de todos os partidos políticos. Também instalaram prisões clandestinas onde militantes contrários ao regime eram torturados e mortos, por isso, “o terrorismo de Estado necessitou uma clara política de

desinformação, censura e manipulação midiática. Para impô-la, dispôs do aparato estatal e da cumplicidade de setores civis.”⁵¹ [tradução nossa] (POSTOLSKI, MARINO in MASTRINI, 2009, p. 162) A censura, que já fazia parte dos governos anteriores, permaneceu no cotidiano dos veículos argentinos, mas agora com mecanismos de controle muito mais efetivos. Além da lista de obras proibidas, havia grupos secretos de investigação e censura formados por intelectuais, uma estrutura semi-clandestina de controle cultural. Na burocracia estatal foi criado o Comitê de Estudos sobre os Meios de Comunicação Escritos, para elaborar informes e planejar a estratégia de censura com base na legislação, e o Centro de Pesquisas Psicossociais Aplicadas, que realizava estudos de opinião pública sobre o impacto das políticas públicas nos cidadãos. Mas não foi necessário criar um departamento de censura centralizado, porque a maioria das empresas de comunicação aceitou sem resistência as medidas repressivas impostas pela junta militar. Os poucos veículos mais críticos eram reprimidos. O governo também contratou as principais agências de publicidade do país para assessorar sua imagem. O objetivo da política repressiva era construir um discurso hegemônico oficial, gerar consenso na população, a partir de novos padrões de educação, comunicação e cultura. Houve uma queda nas vendas da imprensa escrita. Não valia a pena comprar um segundo jornal ou uma revista se a informação era uniforme. Essa queda foi compensada pelo crescimento do mercado publicitário, gerado pela adoção da política econômica neoliberal.

Entre os benefícios obtidos durante a ditadura por alguns jornais está o controle da fábrica de papel-jornal, chamada *Papel Prensa S.A.* Quando os militares chegaram ao poder, a maioria das ações estava nas mãos do Grupo Graiver. O presidente do grupo, David Graiver, foi acusado de ter vínculos com o grupo guerrilheiro peronista *Montoneros*. Por isso, os militares passaram a administração dos bens de Graiver para uma comissão estatal. Após sua morte em um confuso acidente aéreo no México, a propriedade dos bens ficou nas mãos da família, mas o governo os obrigou a transferir as ações de *Papel Prensa*. O Estado ficou com 25% e fez uma licitação pública para transferir o restante das ações a grupos privados. Os vencedores foram os jornais *La Nación*, *Clarín* e *La Razón*⁵²:

A transferência das ações realizou-se por oito milhões de dólares, financiados pelo governo aos jornais por meio de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento. As vantagens completaram-se com um importante subsídio ao consumo elétrico da empresa e o aumento de 48% nos impostos de importação de

⁵¹ “El terrorismo de estado necesitó de una clara política de desinformación, censura y manipulación mediática. Para imponerla dispuso del aparato del Estado y de la complicidad de sectores civiles.”

⁵² *La Razón* posteriormente, com problemas econômicos, saiu da sociedade de *Papel Prensa*.

papel. Assim, constituiu-se um monopólio que tinha um manejo discricionário do preço do papel. Se até esse momento, o olhar desses meios era certamente contemplativo, serem sócios do Estado era mais um motivo para não se opor ao governo.⁵³ [tradução nossa] (POSTOLSKI, MARINO *in* MASTRINI, 2009, p. 178)

O CEO do *Grupo Clarín*, Hector Magonetto, em sua biografia autorizada, nega que tenha havido qualquer favorecimento (LÓPEZ, 2008).

Os militares consideravam a radiodifusão estratégica em sua política repressiva. O Estado, além de ser a única fonte informativa, era o principal anunciante do país. Os militares continuaram controlando as rádios e televisões estatais, inclusive os canais estatizados no governo de María Estela Perón. Mas alugavam espaços tanto na programação do rádio quanto na da TV a produtores externos. Nas emissoras, era comum o déficit nas contas, o descumprimento de contratos e a destruição dos arquivos audiovisuais. Além disso, o Estado continuou a ser parte em custosas ações judiciais movidas pelos ex-licenciários expropriados. Mesmo assim, não abriam mão do controle dos canais.

Em 1978, na Copa do Mundo da Argentina, o governo comprometeu-se a realizar a transmissão televisiva das partidas em cores ao exterior. O sistema adotado foi o Pal N alemão. Porém, os argentinos viram a copa em preto e branco. No país, as transmissões em cores só começaram em maio de 1980. As estações FM começaram a emitir em 1979. A cada estação AM foi concedida uma FM que, no início, teve uma programação musical, e até meados dos anos 1980 não atraiu uma audiência importante.

Em 1980, os militares sancionaram o Decreto-lei de Radiodifusão 22.285, regulamentado pelo Decreto 286/1981, que subordinou a prestação de serviços de radiodifusão à Doutrina de Segurança Nacional. A legislação “foi desenhada por funcionários do Poder Executivo, assessorados por associações patronais do setor (...), por isso, seu conteúdo é resultado da confluência dos interesses do Estado (controle ideológico) e dos empresários (fins lucrativos)”⁵⁴ [tradução nossa] (POSTOLSKI, MARINO *in* MASTRINI, 2009, p. 179). Só podiam ser titulares de licenças as pessoas físicas ou jurídicas com fins lucrativos, argentinas ou naturalizadas com mais de dez anos de residência no país. O decreto-lei impedia que qualquer sociedade ou associação sem fins lucrativos recebesse uma licença de radiodifusão, e foi assim até 2005. A entrada de capital estrangeiro era proibida, assim

⁵³ “El traspaso de acciones se realizó a cambio de 8 millones de dólares, y el mismo gobierno financió a los diarios a través de préstamos del Banco Nacional de Desarrollo. Estas prebendas se completaron con un importante subsidio al consumo eléctrico de la empresa y el aumento del 48% en los aranceles por importación de papel. Así se constituyó un monopolio que tenía un manejo discrecional del precio del papel. Si hasta ese momento la mirada de estos medios era ciertamente contemplativa, la sociedad con el Estado se convirtió en un motivo más para no antagonizar con el gobierno.”

⁵⁴ “La norma fue diseñada por funcionarios del Poder Ejecutivo con el asesoramiento de las principales asociaciones patronales del sector (...), de ahí que su contenido sea el resultado de la coincidencia de los intereses del Estado (control ideológico) y los empresarios (fin de lucro).”

como a participação de empresas gráficas como titulares de licenças. A lei permitia a renovação automática das licenças em uso no momento da sanção pelo prazo de 15 anos, com a possibilidade de prorrogação por mais dez anos. Foram 29 canais de TV privados e mais de cem rádios favorecidas por essa medida.

O Decreto-lei fixou também limites rígidos para o número de licenças: cada proprietário só poderia ter três licenças de rádio e TV em áreas distintas de cobertura e uma quarta em zona de fronteira. Podia-se também agregar uma frequência FM e serviços complementares, entre os quais a TV a cabo. Mesmo quase 20 anos depois do início da televisão a cabo, não se vislumbrou suas potencialidades, enquadrando-a como um serviço complementar, denominado de maneira equivocada, segundo Bulla, “antena comunitária e circuito fechado de televisão” (*in* MASTRINI, 2009, p. 134). Um ano depois da sanção do Decreto-lei, as primeiras empresas de TV a cabo instalaram-se em Buenos Aires. Mas, para evitar a competição, *Cablevisión* e *Video Cable Comunicación* (VCC) fizeram acordos e dividiram o território no qual cada uma prestaria o serviço. A expansão do serviço foi facilitada pela chegada de novas tecnologias, as transmissões via satélite. Além disso, as políticas públicas argentinas para a televisão aberta tais como a suspensão de concursos, favoreceram a expansão da TV a cabo no país. A televisão aberta não cobre todo o território argentino, há apenas 44 canais abertos no país e somente sete cidades têm mais de um canal.

Pelo Decreto-lei 22.285, a formação de redes era proibida e a publicidade estava limitada a 14 minutos por hora no rádio e 12 na TV. Mas os limites estabelecidos no Decreto-lei não tiveram o propósito de democratizar a comunicação; o intuito era fragmentar a radiodifusão para que ela fosse dependente do Estado. A autoridade de aplicação da lei seria o Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), a quem caberia:

planejamento, administração, outorga de licenças, controle de serviços etc. Esse organismo, convertido em ente autárquico dependente da Presidência da Nação, tinha uma diretoria na qual estavam representados o Comando do Exército, da Marinha e da Força Aérea, a Secretaria de Informação Pública, a Secretaria de Comunicações, o Serviço de Inteligência do Estado, a igreja e as associações de titulares de licença de rádio e TV. Estes últimos com voz, mas sem voto.⁵⁵ [tradução nossa] (POSTOLSKI, MARINO *in* MASTRINI, 2009, p. 180)

⁵⁵ “planeamiento, administración, otorgamiento de licencias, control de servicios etc. Este organismo, convertido en ente autárquico dependiente de la Presidencia de la Nación, tenía un directorio en el cual estaban representados el Comando en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, la Secretaría de Información Pública, la Secretaría de Comunicaciones, el Servicio de Inteligencia del Estado, la Iglesia y las Asociaciones de Licenciarios de radio y televisión. Estas últimas con voz pero sin voto.”

A composição da diretoria do Comfer prova que era um órgão regulador dependente do governo, para o controle político dos titulares de licenças. O discurso monolítico permaneceu vigente até 1980, segundo Postolski e Marino (*in* MASTRINI, 2009, p.168), quando houve uma ruptura acentuada pela derrota na Guerra das Malvinas e o anúncio do retorno democrático. A guerra começou no dia 2 de abril de 1982, quando a Argentina invadiu as Ilhas Malvinas, sob o controle da Inglaterra, para recuperá-las e anexá-las ao território argentino. Foi também uma saída do governo militar para distrair os argentinos dos graves problemas econômicos pelos quais passava o país e uma estratégia política para se prolongar no poder (NOVARO, 2011). Mas diante da supremacia tecnológica e do preparo das tropas britânicas, a Argentina rendeu-se em 14 de junho e até hoje as Malvinas fazem parte do Reino Unido. Cerca de 700 argentinos e 300 britânicos morreram em combate. A derrota foi uma bomba para o governo militar argentino: deixou às claras como os militares manipulavam os veículos de comunicação, pois haviam feito a população crer que as tropas nacionais estavam prestes a ganhar o conflito. Logo após o fracasso nas Malvinas, os militares anunciaram o início da transição à democracia. Tanto que, em 1981, foi aprovado o Plano Nacional de Radiodifusão (Planara), que estabelecia três etapas para a privatização e desenvolvimento do sistema de radiodifusão, que durariam até 1994.

Antes de sair do governo, os militares tentaram privatizar os canais de Buenos Aires, para deixá-los nas mãos de privados próximos ao regime. Alejandro Romay conseguiu recuperar o canal 9, por uma decisão judicial a seu favor. A licitação do canal 11 foi declarada deserta. Com a elevada dívida que tinha, o único interessado foi o antigo dono Héctor Ricardo García, mas como era proprietário de jornal, a Lei 22.285 não permitia que fosse titular de licença de radiodifusão. Na licitação do canal 13, houve vários interessados, mas nenhum ofertante tinha dinheiro suficiente para adquirir os bens do canal (POSTOLSKI, MARINO *in* MASTRINI, 2009, p. 184-185).

A ditadura militar elevou a concentração de renda, provocou o crescimento da inflação e deixou uma dívida externa seis vezes maior. Na radiodifusão, além dos endividados canais 11 e 13 nas mãos do Estado, deixou como legado o Decreto-lei 22.285, que permaneceu vigente por mais cinco governos democráticos.

3.7 O retorno democrático

Nos anos 1980, as ideias neoliberais avançaram sobre a Argentina, gerando opiniões favoráveis à saída do Estado de alguns espaços, que deveriam ser liberados para o setor

privado comercial: “este novo significado de Estado chegará à Argentina de maneira plena no governo de Carlos Menem, entretanto, será o governo radical que pavimenta o caminho”⁵⁶ [tradução nossa] (COM *in* MASTRINI, 2009, p.191).

Raul Alfonsín, da *Unión Cívica Radical* (UCR), ganhou as eleições de 1983. Seu governo foi marcado pela incoerência, pelo distanciamento entre discurso e prática e pela incapacidade de mudar o cenário econômico de crise deixado pela ditadura, segundo Sérgio Com (*in* MASTRINI, 2009). Para citar um exemplo, no ano seguinte ao julgamento dos principais jefes militares, entre eles Jorge Rafael Videla e Emilio Massera, os militares rebelaram-se. Em troca do fim do motim, Alfonsín sancionou a lei do *Punto Final*, uma espécie de anistia às acusações contra militares pela violação de direitos humanos.

Com a liberdade democrática, novos veículos de comunicação foram criados, como a rádio FM *Rock & Pop*, de Buenos Aires, direcionada ao público jovem, e o jornal *Página/12*. Surgiram também as rádios comunitárias, pela demanda de comunidades em fortalecer suas redes sociais democráticas, mas também apareceram emissoras por iniciativa de políticos. Apesar da ilegalidade, estas chegavam a receber publicidade oficial dos correligionários no poder.

O governo de Alfonsín retirou as Forças Armadas da direção do Comfer e nomeou uma espécie de interventor. Suspendeu a aplicação do Plano Nacional de Radiodifusão (Planara) e novas licitações de licenças até que a Lei de Radiodifusão fosse modificada. Com a suspensão de novos concursos, a banda UHF passou a ser codificada e distribuída apenas na TV por assinatura. Essa medida, segundo Com (*in* MASTRINI, 2009), inviabilizou o uso desses canais em todo o país de maneira pública e gratuita, com um sentido social e comunitário. A suspensão dos concursos também estimulou o desenvolvimento da televisão a cabo na Argentina, segundo Henoch Aguiar (2012)⁵⁷, elevando o país à posição de campeão da América Latina no número de assinantes de TV a cabo – em torno de 80% da população, segundo dados do Ibope⁵⁸ de 2012. De acordo com Aguiar (2012), em algumas capitais de província, durante muitos anos, só havia um canal de televisão aberta e em pequenas cidades, nem isso.

A maioria dos projetos de lei apresentados no período foi fruto de iniciativas pessoais de parlamentares. A Secretaria de Informação Pública elaborou um anteprojeto que foi

⁵⁶ Esta nueva significación de Estado llegará a la Argentina de manera plena en el gobierno de Carlos Menem y, sin embargo, será el gobierno radical el que pavimente el camino.”

⁵⁷ Entrevista concedida a autora em abril de 2012.

⁵⁸ O Ibope é uma instituição brasileira de pesquisa de opinião e medição de audiência, que também tem filiais nos Estados Unidos e em 13 países latinoamericanos. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/ibope/quemsomos/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

enviado ao Conselho de Consolidação da Democracia (Cocode)⁵⁹, um organismo pluripartidário criado no governo alfonsinista para assessorar em uma futura reforma constitucional. O projeto elaborado pelo Cocode em 1987, primeiro antecedente da atual Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, foi feito após intensa análise de legislações estrangeiras⁶⁰. Propunha a criação de uma autoridade de aplicação com um corpo colegiado, assessorada por uma junta de organizações sociais; juntas regionais como autoridade de aplicação local; criação de um sistema audiovisual governamental e outro estatal; permitia o acesso a licenças a sociedades com e sem fins de lucro; criava o defensor do público; limitava os meios gráficos a ter apenas 33% do capital votante de uma empresa de radiodifusão na mesma área de cobertura da publicação impressa; permitia que até cinco emissoras transmitissem em rede, mas apenas 30% de sua programação; e fixava a cota de pelo menos 25% de produção própria (COM *in* MASTRINI, 2009). A proposta contrariava os interesses dos empresários midiáticos e de parte do governo, que estava dividido entre o projeto do Cocode e o apoio às demandas empresariais.

O projeto que o Poder Executivo enviou ao Congresso foi completamente diferente ao do Cocode. Aproximava-se dos interesses dos empresários. Para citar alguns exemplos, aumentava o tempo máximo de emissão de publicidade para as emissoras privadas, que deveria ser o dobro do permitido às emissoras de associações sem fins lucrativos e às cooperativas; permitia a formação de redes; proibia as emissoras públicas de venderem anúncios; aumentava a quantidade de licenças que cada proprietário poderia ter. Na Câmara, o deputado radical presidente da Comissão de Comunicações fez emendas ao projeto, no sentido de aproximá-lo à proposta do Cocode, e após polêmicas discussões, conseguiu a maioria dos votos favoráveis. Mas o projeto não chegou ao plenário até o fim do governo de Alfonsín (COM *in* MASTRINI, 2009). Sérgio Com afirma que o projeto do Cocode foi um tratado de boas intenções de um governo que parecia confrontar com os empresários midiáticos, para logo negociar e ceder (*in* MASTRINI, 2009, p. 213). No mesmo período, chegou ao Congresso um projeto da Federação Argentina de Trabalhadores de Imprensa (Fatpren). Essa proposta foi discutida nas comissões, mas também não chegou ao plenário da Câmara.

⁵⁹ Conselho criado pelo primeiro presidente do governo democrático, Raúl Afonsin, para discutir a transição democrática. O Cocode era integrado por figuras notáveis da cena cultural, intelectual e política argentina. Membros: Oscar Albrieu, José Antonio Allende, Ismael Amit, Leopoldo Bravo, Genaro Carrió, Raúl Dellepiane, Guillermo Estévez Boero, René Favalaro, Ricardo Flouret, Enrique Nosiglia, Julio H. Olivera, Emma Pérez Ferreira, Oscar Puiggrós, Ángel F. Robledo, Fernando Storni, Jorge A. Taiana, Alfredo Vítolo, María Elena Walsh e Emilio Weinschelbaum. Discutiu temas como o projeto de lei de radiodifusão, a adoção do sistema parlamentarista ou presidencialista e a reforma constitucional.

⁶⁰ Como será exposto no capítulo 4, o projeto tem algumas semelhanças com a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (26.522), aprovada em 2009, cuja implementação é objeto de análise deste trabalho.

Em 1985, foi lançado o Plano Austral, com o objetivo de reverter o processo inflacionário, que previa o congelamento de preços, o compromisso do governo de não emitir moeda para cobrir o déficit público e a criação de uma nova moeda, o Austral. O plano teve êxito temporário e grande popularidade, mas a inflação voltou. O governo aproximou-se do Fundo Monetário Internacional e de seu plano ortodoxo de solvência das economias em desenvolvimento, com medidas neoliberais tais como as privatizações. Também lançou um segundo plano econômico, o Primavera, que pelo fracasso e o agravamento da crise econômica impediram que Alfonsín terminasse o mandato.

O peronista Menem ganhou as eleições do radicalista Angeloz, em maio de 1989. Em julho, Alfonsín e o vice renunciaram e transferiram o mandato ao presidente eleito. A passagem do mandato entre dois presidentes eleitos não acontecia desde 1928 e entre partidos distintos, desde 1916. Mas a transferência foi feita em condições políticas, econômicas e sociais distantes das desejáveis (NOVARO, 2011, p.223).

3.8 Menem: o peronismo de volta ao poder

Carlos Menem assume o poder cinco meses antes do previsto, em meio a uma grave crise econômica. Era do *Partido Justicialista* (PJ), fundado por Juan Domingo Perón. As presidências de Perón, especialmente as primeiras, entre 1943 e 1955, mantiveram um Estado forte e uma extensa burocracia estatal. Menem, por sua vez, deixou a herança peronista de lado e seguiu à risca a tendência da época: políticas neoliberais de privatização e desmantelamento do Estado. Em termos de comunicação, foi o pontapé inicial para a concentração midiática mais intensa da história argentina (BARANCHUK *in* MASTRINI, 2009, p. 215).

Para realizar a reforma do Estado sem obstáculos, Menem contava com apoio da opinião pública, fragmentada e desmobilizada pela ditadura militar. Em busca de amparo judicial, aumentou o número de juízes na Corte Suprema, de cinco para nove, como forma de facilitar a obtenção da maioria.

Menem não modificou integralmente a Lei de Radiodifusão da ditadura. Faziam parte da Lei de Reforma do Estado, aprovada em agosto de 1989, modificações parciais na Lei 22.285, de modo a permitir que titulares de meios gráficos fossem titulares de licenças de radiodifusão, bem como empresas ou pessoas com outras atividades econômicas que não a radiodifusão. Também aboliu o limite de três licenças para uma mesma pessoa em distintas áreas de cobertura e autorizou a formação de grupos multimídia, criados a partir da sociedade

entre várias empresas. Quanto à entrada de capital estrangeiro, era uma polêmica que dividia os governistas. As empresas de comunicação nacionais faziam *lobby* contrário à abertura (BARANCHUK *in* MASTRINI, 2009, p. 221) e, nesse momento, a restrição foi mantida.

O passo seguinte, ainda no primeiro ano de governo, foi a privatização dos canais de televisão de Buenos Aires, as primeiras do governo Menem. Os canais estavam superendividados e o discurso de que o Estado precisava se livrar desse negócio deficitário começou a ganhar força na sociedade. Mas essas dívidas foram assumidas pelo Estado antes de passá-lo aos privados. Os trabalhadores dos canais eram contra a privatização, principalmente por medo das demissões. Os do canal 13 fizeram greve, mas a resistência cedeu diante da ameaça do governo de fechar os canais até que a privatização fosse realizada.

A licitação teve seis ofertas para adquirir o canal 11 e quatro para o 13. *Clarín*, por meio de *Arte Radiotelevisivo Argentino* (Artear), e *Telefe*, nessa época da *Editorial Atlántida*, apresentaram-se para os dois canais e ganharam o 13 e o 11, respectivamente. As rádios *Belgrano* e *Excelsior*, de Buenos Aires, também foram privatizadas após mais de 15 anos de gestão estatal. No ato de entrega das licenças, Menem deixou claro que a privatização só estava começando, discurso apoiado por *Clarín* (BARANCHUK *in* MASTRINI, 2009, p. 230). O próximo alvo seriam as telecomunicações, a partir de 1990.

Em 1990, o sistema público de radiodifusão ficou reduzido ao Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR), formado por uma rádio e uma emissora de televisão na capital federal (ATC), uma estação de rádio em cada província, as repetidoras da TV oficial e as estações de Radiodifusão Argentina ao Exterior (RAE). A Lei 22.285 não permitia publicidade comercial nas emissoras públicas, mas Menem assinou decretos que a modificaram de modo a permitir anúncios no SOR, nas emissoras universitárias, provinciais e municipais, desse modo “aprofundou-se a tendência comercial da televisão estatal, com máxima preocupação de sanear o déficit operativo e aumentar a audiência, embora ambos objetivos nunca fossem cumpridos”⁶¹ [tradução nossa] (ROSSI *in* MASTRINI, 2009, p.248). Menem também assinou um decreto que permitia a venda do sinal 7 e a transmissão da ATC pelo canal 4, de baixa potência, com alcance apenas em Buenos Aires. Porém, nunca conseguiu colocar a medida em prática porque houve questionamentos judiciais.

Em 1989, as rádios registradas no Comfer eram apenas 266, enquanto fora do registro do Comitê existiam mais de duas mil emissoras emitindo sem licença ou permissão oficial. Eram principalmente emissoras comunitárias ou de associações sem fins lucrativos, que, pelo

⁶¹ “se profundizó la tendencia comercial de la televisión estatal, con la máxima preocupación de lograr sanear el déficit operativo y aumentar la audiencia, aunque ambos objetivos nunca fueron cumplidos.”

Decreto-lei 22.285, não podiam ter acesso às licenças. Eram, dessa forma, classificadas como clandestinas pelas associações de rádios comerciais. Em poucos meses de governo, um decreto concedeu a mais de 1800 rádios que estavam em situação irregular até 17 de agosto de 1989 uma Permissão Precária Provisória (PPP). O governo prometeu realizar um concurso para regularizar as licenças, mas nunca o fez.

A principal consequência da Lei de Reforma do Estado foi a concentração midiática nas mãos de grandes grupos empresariais, percebida na segunda metade da década de 90. No serviço de televisão a cabo, por exemplo, no início do governo Menem havia 1100 distribuidoras (ROSSI *in* MASTRINI, 2009, p.251), mas, em 1993, elas se concentraram em quatro grandes operadores, *Multicanal*, do Grupo *Clarín*; grupo *Telefé*; *VCC* e *Cablevisión*⁶², que foram comprando as pequenas empresas do interior. Essas grandes empresas concentravam publicidade. Além disso, os anúncios migravam para o meio televisivo, o que levou muitas rádios FM à terceirização do espaço, embora a prática fosse proibida por lei.

Merece destaque também a aprovação da lei do cinema, de 1994, que aproximou a produção e o financiamento do cinema nacional às produtoras dos canais de televisão de Buenos Aires e dos principais canais da TV a cabo.

As principais tendências consolidadas no primeiro governo de Menem, segundo Rossi (*in* MASTRINI, 2009, p. 257-258), são a ascensão de um modelo privado-comercial, a partir da eliminação de travas legais incômodas aos atores privados, mas sem promover medidas democratizantes; o *lobby* das câmaras empresariais do setor na re-regulação; a regulação do setor feita por um órgão diretamente ligado à Presidência da Nação, o Comfer, presidido por um interventor indicado por Menem; modelo que restringiu as capacidades de ação pública de cidadãos ou grupos sociais, tratados como meros consumidores; e o início da convergência, a partir do interesse das telefônicas pela radiodifusão.

O segundo governo de Menem só foi possível por um pacto feito entre os dois grandes partidos argentinos, a *Unión Cívica Radical* (UCR) e o *Partido Justicialista* (PJ), chamado Pacto de Olivos, em 1994, que reformou a constituição para permitir a reeleição presidencial.

Na segunda metade da década de 1990, foi a vez da invasão dos capitais estrangeiros nas empresas de radiodifusão, que passou a ser permitida pela Lei 24.124, de 1994. Ela ratificava o Tratado de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, assinado com os Estados Unidos, em 1991. Contudo, “cabe lembrar que a ‘reciprocidade’ alegada no marco geral do tratado não foi aplicada a empresas vinculadas à indústria cultural com sede nos

⁶² Posteriormente, o mercado de TV a cabo vai se concentrar ainda mais, com a fusão de *Multicanal* e *Cablevisión*, que passam a concentrar cerca de 60% do mercado.

Estados Unidos, já que, num anexo, o país do norte protegeu suas empresas do alcance do mesmo”⁶³ [tradução nossa] (ROSSI *in* MASTRINI, 2009, p.245). Portanto, o tratado serviu para assegurar a entrada de capitais norte-americanos na Argentina, mas o contrário não se efetivou. As empresas locais juntaram-se a operadores, programadores, bancos ou fundos de investimento estrangeiros, na conformação de alianças, vendas e fusões, o que permitiu investimentos em tecnologia como a rede de fibra ótica e a renovação de equipamentos:

Presença de capital financeiro transnacional, concentração e centralização de capital, incorporação intensiva de novas tecnologias e expansão dos serviços ofertados foram características da radiodifusão e das telecomunicações durante a segunda metade dos anos 1990. Foi quando o setor das comunicações experimentou, com uma velocidade desconhecida até então, a transferência de praticamente a totalidade dos principais meios de radiodifusão a novos agentes vinculados principalmente ao mercado financeiro e aos protagonistas da convergência tecnológica. Durante o biênio 1996-97, as comunicações ocuparam o primeiro lugar entre os setores que receberam investimentos estrangeiros, superando, inclusive, o setor bancário-financeiro.⁶⁴ [tradução nossa] (ALBORNOZ, HERNÁNDEZ *in* MASTRINI, 2009, p.263)

Dois grandes conglomerados midiáticos formaram-se com participação de capital estrangeiro: 1) o *Grupo Clarín*, que passou a operar ações em bolsa e vendeu 18% de suas ações para o fundo *Goldman & Sachs*; 2) a sociedade *Citicorp Equity Investment (CEI)* – *Telefónica*, formada com capitais do *Citibank*, da *Telefónica* espanhola, entre outros. Esses grupos multimídia chegaram a controlar quatro dos cinco canais abertos de Buenos Aires, 85% dos assinantes de televisão a cabo, o jornal de maior circulação do país, as principais emissoras de rádio AM e FM, telefonia básica e móvel, acesso à internet e outras empresas de elaboração de conteúdos em espanhol. Em 1997-98, o *CEI* comprou os canais 9 e 11 de Buenos Aires e mais 16 canais do interior em Córdoba, Mendoza, Rosário, Mar del Plata e outras grandes cidades argentinas. Muitos autores afirmam que o governo ajudou na conformação do conglomerado midiático *CEI*, em troca de apoio ao projeto menemista de perpétua reeleição (ALBORNOZ, HERNÁNDEZ *in* MASTRINI, 2009; MOCHKOFISKY, 2011; LÓPEZ, 2008), mas um aspecto inquestionável entre eles é que o governo menemista governou por decretos – manejo discricionário do poder público – que privilegiaram a

⁶³ “Cabe señalar que la ‘reciprocidad’ alegada en el marco general del tratado, no fue aplicable a empresas vinculadas a la industria cultural con sede en los Estados Unidos, ya que en un anexo el país del Norte protegió a sus empresas de los alcances del mismo.”

⁶⁴ “Presencia del capital financiero transnacional, concentración y centralización del capital, incorporación intensiva de nuevas tecnologías y expansión de los servicios ofertados fueron características de la radiodifusión y de las telecomunicaciones durante el segundo lustro de los años '90. Fue entonces cuando el sector de las comunicaciones experimentó, con una velocidad desconocida hasta entonces, la transferencia de prácticamente la totalidad de los principales medios de radiodifusión a nuevos agentes vinculados principalmente al mercado financiero y a los protagonistas de la convergencia tecnológica. Durante el bienio 1996-97, las comunicaciones ocuparon el primer lugar entre los sectores que recibieron inversiones extranjeras, superando, incluso, al sector bancario-financiero.”

atividade comercial de radiodifusão em vez de promover o debate sobre as políticas públicas de comunicação e estimular outros setores como as emissoras estatais, públicas, sem fins lucrativos, comunitárias.

A expansão desses grupos foi facilitada pelo Decreto 1.005, de 1999, que ampliou a quantidade de licenças permitidas por cada operador de quatro para 24, autorizou as cadeias permanentes de transmissão, permitiu as transferências de licenças e a compra e venda de emissoras, o que torna difícil a fiscalização do cumprimento de exigências legais por parte dos licenciários. Também liberou a radiodifusão dos limites de publicidade impostos pela Lei 22.285, que eram de 14 minutos por hora para o rádio e 12 minutos para a TV. O *merchandising*, anúncio de um produto ou marca nos programas de forma direta ou indireta, também passou a ser permitido.

A televisão a cabo também foi afetada pelo processo de transnacionalização. No fim de 1997, *Multicanal*, do *Grupo Clarín*, e *Cablevisión*, do *CEI*, adquiriram em partes iguais o terceiro operador de televisão a cabo, *VCC*. Além disso, só 20% da programação da TV a cabo era de produção nacional.

A televisão via satélite chegou à Argentina em 1996, pela empresa *Televisión Directa al Hogar*⁶⁵, que utilizava um satélite nacional. Em 1998, Menem assinou um acordo com os Estados Unidos que autorizava os satélites norte-americanos a operar no território argentino. Associado com a multinacional *Galaxy Latin America*, o *Grupo Clarín* lançou *DirectTV*. A segunda prestadora do serviço de TV via satélite contava com mais canais que a empresa *TDH*. A Argentina foi o 14º país a contar com os serviços da *DirectTV*. O terceiro operador chegou em 1999. Foi a *Sky*, de Rupert Murdoch, da qual também faziam parte a brasileira *Globo* e a mexicana *Televisa*. Porém, três anos depois saiu do país, por causa da profunda crise econômica de 2001.

Menem também escolheu o padrão de TV digital argentino. Foi o quinto país do mundo a adotar a norma norte-americana ATSC. Os proprietários de canais abertos, que pressionaram a escolha (ALBORNOZ, HERNÁNDEZ, *in* MASTRINI, 2009), chegaram a começar as transmissões experimentais de TV digital nesse padrão. A escolha gerou um protesto formal das autoridades brasileiras, já que o Mercosul exigia a coordenação entre os países do bloco para tomar decisões sobre a TV digital. Mas, em 2009, o governo argentino retrocedeu na decisão de Menem e optou pelo padrão nipo-brasileiro, para desgosto dos empresários.

⁶⁵ TDH era propriedade do Grupo *Uno*, dos Irmãos Vila e do ex-ministro José Luiz Manzano, um grupo multimídia regional da província de Mendoza, mas que tem negócios em todo o país.

No rádio, também continuou a vigorar a concentração, em menor grau nas FMs, e a retransmissão dos programas de Buenos Aires. Mas a situação das emissoras ilegais continuava, até pela legislação não permitir que associações sem fins lucrativos tivessem licenças. A única exceção legalizada era a igreja católica, o principal grupo por quantidade de emissoras de rádio no país, com quase 200.

Paradoxalmente, ao fim do governo Menem, o Congresso aprovou uma lei que criava a empresa estatal *Radio y Televisión Argentina* (RTA), encarregada da gestão dos veículos públicos. A legislação previa uma diretoria plural, composta de cinco membros, e um comitê de representantes dos sindicatos patronais de comunicação, de produtores e diretores de cinema e teatro, membros de universidades públicas e associações de consumidores e de igrejas. Previa ainda meios de financiamento⁶⁶ para a empresa e o controle parlamentar, feito por uma comissão bicameral de 15 legisladores. Embora promovida pela oposição ao governo Menem, na qual se incluía o partido radical, a lei foi vetada pelo governo seguinte, do presidente radical Fernando de la Rúa⁶⁷ (ALBORNOZ, HERNÁNDEZ, *in* MASTRINI, 2009, p.287).

3.9 Rumo à crise de 2001

Desde o fim do governo Menem, a política anti-inflacionária baseada na paridade peso-dólar já dava sinais de esgotamento (LÓPEZ, 2008). A situação foi agravada pela crise dos tigres asiáticos, que abalou o mundo todo e provocou o fim da paridade com o dólar no vizinho Brasil, o que prejudicou as exportações argentinas. O governo da Aliança⁶⁸ chegou ao poder com a promessa de reforma, mas aprofundou a política neoliberal, o que agravou a crise econômica.

Em termos de radiodifusão, o legado de Menem foi um marco legal desatualizado e alterado por inúmeros decretos presidenciais e resoluções do Comfer, produto das boas relações entre o presidente e os empresários midiáticos (LEIVA *in* MASTRINI, 2009, p.291). Durante o governo De la Rúa, o Comfer elaborou um projeto de radiodifusão e iniciou a

⁶⁶ Os veículos de RTA poderiam emitir publicidade, exceto anúncios de álcool, tabaco e jogos de azar. Também receberia recursos orçamentários, 30% da arrecadação do Comfer e um fundo de renovação tecnológica, formado por parte do dinheiro arrecadado na concessão de licenças (LEIVA *in* MASTRINI, 2009, p.295).

⁶⁷ A proposta foi retomada na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, que criou a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*, empresa pública que faz a gestão dos veículos público-estatais. O projeto original da Lei 26.522 previa cinco diretores, mas o Congresso alterou para sete. Também está previsto na LSCA o controle da Comissão Bicameral Parlamentar.

⁶⁸ Aliança entre a União Cívica Radical (UCR) e a Frente País Solidário (Frepasso), formada na década de 90, por dissidentes do Partido Justicialista (PJ).

normalização das frequências de rádio⁶⁹. Todas as licenças radiofônicas concedidas no governo anterior foram suspensas e mais da metade, revogadas por irregularidades no processo. As emissoras clandestinas foram penalizadas. O Comitê também passou a fiscalizar os entes regulados de forma mais contundente, com a aplicação de multas, principalmente pela transmissão de conteúdos impróprios ao horário de proteção ao menor.

Quanto ao projeto de lei de radiodifusão, fracassou no Congresso. Não houve acordo para votá-lo nem na Comissão de Comunicações devido a pressões diretas sobre os legisladores para impedir a sanção de uma nova lei (LEIVA *in* MASTRINI, 2009, p.302). De acordo com Leiva, o projeto não seria capaz de transformar o setor; apenas legalizava algumas estruturas e manobras permitidas no governo anterior, por exemplo, conservava o limite de 24 licenças de radiodifusão por operador. Entretanto, não tinha apoio do empresariado, pois tampouco atendia a todos os seus interesses.

O presidente também atendeu a demandas pontuais do empresariado. Um decreto de 2001 reduziu entre 50 e 66% a taxa paga pelos licenciários de serviços de radiodifusão ao Estado. De la Rúa vetou a lei que criava a RTA, mas sancionou um decreto, em 2001, que criou o Sistema Nacional de Meios Públicos, também conhecido como “Multimeios Oficial”, para integrar o Canal 7, o Sistema Oficial de Radiodifusão e a agência de notícias *Telam*. Em seu governo, o Comfer desistiu da causa judicial pela venda do canal 7, proposta por Menem. Contudo, o presidente radical continuou a tradição de usar o sistema público-estatal como instrumento de propaganda governamental: “O SNMP é um serviço público, mas governamental, já que depende diretamente do Poder Executivo e não possui instância alguma plural, colegiada e independente que o controle”⁷⁰ [tradução nossa] (LEIVA *in* MASTRINI, 2009, p.305-306). Para Mariela Baladrón (*in* MASTRINI, 2009, p.331), a reunião dos meios públicos no “Multimeios Oficial” teve motivação exclusivamente econômica, para reduzir o investimento no aparato de comunicação estatal, sempre enxergado como gasto. Do ponto de vista do funcionamento, segundo ela, não houve mudanças e as emissoras públicas continuaram a ser veículos da propaganda governamental, como sempre foi a tendência histórica argentina – e até latinoamericana.

A avaliação de Leiva (*in* MASTRINI, 2009) das políticas de comunicação do governo De la Rúa é de que, embora na fachada os governistas parecessem dispostos a debater e a

⁶⁹ Essa medida foi considerada contraditória, pois a normalização foi amparada pelo marco legal vigente, a Lei 22.285, enquanto o Comfer defendia um novo projeto de lei de radiodifusão. Outra polêmica foi a ausência de sanções no caso *Telefónica*, que possuía dois canais de TV aberta na mesma área de cobertura, os canais 9 e 11 de Buenos Aires.

⁷⁰ “El SNPM es un servicio público pero gubernamental, ya que depende directamente del Poder Ejecutivo y no posee instancia alguna, plural, colegiada e independiente que lo controle.”

demonstrar eficiência e transparência, o que ocorreu de fato foi o continuísmo, a manutenção da estrutura de poder existente e a derrubada de qualquer iniciativa que pudesse afetar o interesse de grupos poderosos. As decisões do governo e do Comfer, cujo interventor era Gustavo López, eram contraditórias. Mais uma vez, não havia acordo para propostas e discussões alternativas, o que provocou a manutenção do *status quo* da radiodifusão:

logo após um período de transformações estruturais na relação Estado-sociedade-meios, os dois últimos anos do século XX continuam e cristalizam, por via da não regulação ou da re-regulação, as tendências mais negativas instaladas durante os últimos 25 anos na radiodifusão. O setor recebe o novo milênio no marco de uma crescente dependência do poder político e econômico, um recrudescimiento da centralização e uma feroz concentración e estrangeirización da propriedade dos meios.⁷¹ [tradução nossa] (LEIVA *in* MASTRINI, 2009, p.310)

Na proximidade entre regulador e regulado, venceu o *lobby* por regulações pontuais, que favoreceram os interesses empresariais, como a redução da taxa paga ao Estado e a penalização de emissoras clandestinas. Em síntese, segundo Leiva, mais do mesmo.

Quando acabaram as possibilidades de endividamento do governo de la Rúa, a paridade peso-dólar entrou em fase terminal pouco antes de Fernando de la Rúa cumprir dois anos no governo. Um período de saques, estado de sítio, repressão e “caçarolaços”⁷². A crise não estancou até sua queda. Após a renúncia do presidente radical, no dia 20 de dezembro de 2001, em apenas 12 dias, a Argentina teve quatro presidentes. Mais do que econômica, a crise passou a ser institucional. Nas manifestações organizadas pelo movimento piqueteiro, formado pelos setores mais empobrecidos durante os anos 1990, as palavras de ordem eram “*que se vayan todos*”, já que a oposição tampouco oferecia respostas para superar a crise. Pediam a saída das autoridades políticas e demonstravam a descrença na capacidade do Estado em resolver a situação.

O país ficou dividido entre os que defendiam a desvalorização da moeda e os que queriam a dolarização, já que a manutenção da paridade não era mais possível – entre estes, os grandes grupos de comunicação, que haviam se endividado em dólar. O último dos quatro presidentes, Eduardo Duhalde, contava com apoio pluripartidário. Os partidos uniram-se para

⁷¹ “...luego de un período de transformaciones estructurales en la relación Estado-sociedad-medios, los dos últimos años en el siglo XX no vienen más que a continuar y cristalizar por vía de la no regulación o la re-regulación, las tendencias más negativas instaladas durante los últimos 25 años en la radiodifusión. El sector recibe por ello al nuevo milenio, en el marco de una creciente dependencia del poder político y económico, un recrudescimiento de la centralización y una feroz concentración y extranjerización de la propiedad de los medios.”

⁷² Como foram chamadas as freqüentes manifestações dessa época, em que os argentinos saíam às ruas batendo as panelas em sinal de protesto.

enfrentar a crise e o Congresso elegeu-o para completar o período que restava do mandato de De la Rúa. Duhalde havia sido o candidato peronista em 1999, mas perdeu para o radicalismo.

Duhalde desvalorizou a moeda, o que provocou impactos em toda a sociedade. O setor bancário foi o que menos sentiu, pois suas dívidas foram estatizadas. Prometeu devolver aos argentinos o dinheiro retido pelo governo nos bancos no fim de 2001, no chamado “corralito bancario” – “currelito”, para a imprensa brasileira. Mas como o governo não tinha dinheiro para a devolução, emitiu títulos chamados Boden.

A crise provocou grandes impactos nas empresas de comunicação: “a maioria das empresas de meios estavam endividadas em dólares, apresentando passivos muito grandes, situação que se complementava com um consumo interno regressivo, com o mercado publicitário em baixa e pesificado”⁷³ [tradução nossa] (BALADRÓN *in* MASTRINI, 2009, p.323). O governo de Duhalde começou a negociar uma medida para preservar o patrimônio dessas empresas. A saída, apoiada pelos empresários nacionais, foi a modificação da Lei 24.522/95, de Concursos e Quebras, para eliminar o mecanismo de *cram down*, que permitia a transferência das empresas aos credores, em caso de impossibilidade do pagamento das dívidas. A nova legislação aprovada – Lei 25.563 – também pesificou as dívidas em dólares. Mariela Baladrón chama a atenção para a contradição existente no discurso midiático:

Depois de uma época de exacerbação do mercado e demonização da intervenção estatal (que não foi nula, pois se impuseram regras do jogo favoráveis para “guiar” a *mão invisível*), durante a crise posterior a dezembro de 2001, exigiu-se a intervenção estatal para conservar seus patrimônios.⁷⁴ [grifo do autor; tradução nossa] (BALADRÓN *in* MASTRINI, 2009, p.326-327)

Na verdade, não há contradição ao se procurar compreender essa diferença de posições como a defesa dos interesses de turno do empresariado nacional. Mas as medidas tomadas pelo governo foram reprovadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que se recusou a renegociar a dívida argentina. O governo teve que revogar a Lei 25.563, para restituir o *cram down*, e encontrar outra saída para as empresas de comunicação.

A solução foi um projeto de lei específico para proteger o patrimônio cultural, ou seja, o patrimônio das “indústrias culturais”, que só seria sancionado no governo seguinte. A proposta fixava o limite de 30% de capital estrangeiro na propriedade de empresas de

⁷³ “...la mayoría de las empresas de medios estaban endeudadas en dólares, presentando pasivos muy grandes, situación que se complementaba con un consumo interno regresivo, con el mercado publicitario en baja y pesificado.”

⁷⁴ “Después de una época de exacerbación del mercado y demonización de la intervención estatal (que no fue tal, porque se impusieron las reglas de juego favorables para ‘guiar’ la *mano invisible*), durante la crisis posterior a diciembre de 2001, se exigió la intervención estatal para conservar sus patrimonios.” [grifo do autor]

comunicação. Também eliminava o *cram down* para os “meios de comunicação”, por isso, o projeto detalhou o que se entende por “meios de comunicação”, “coincidindo na enumeração com todos os negócios que tem o Grupo *Clarín*” (BALADRÓN *in* MASTRINI, 2009, p.329). Segundo Baladrón, a lei tinha nome e apelido. A autora afirma, inclusive, que por essa medida, Duhalde teve apoio do grupo *Clarín* em sua linha editorial, o que coloca em questão sua credibilidade. Com a revogação da Lei 25.563 e a aprovação dessa legislação específica para a atividade de comunicação, que se concretiza no governo seguinte, as empresas do setor foram as únicas a contar com uma norma exclusiva para resguardar sua propriedade.

No período de Duhalde, o Comfer também tomou medidas pontuais que favoreceram o empresariado. O Comitê suspendeu a licitação de televisão a cabo. Na década de 1990, as principais empresas do mercado, *Multicanal* e *Cablevisión*, compraram uma série de pequenas distribuidoras do exterior e também se endividaram em dólar. Essas dívidas passaram a ser um fardo a partir da desvalorização. Além disso, o fim da paridade dobrou os cursos de programação e de materiais importados (BALADRÓN *in* MASTRINI, 2009, p.321). A suspensão das licitações permitiu a reserva de mercado até a recuperação das empresas que já eram titulares de licenças.

Com o apoio do empresariado, o governo também tentou mudar o Código Penal para tornar crime as emissões clandestinas de rádio e TV. Mas a tentativa foi frustrada, pois o projeto foi aprovado na Câmara, mas não no Senado. O Comfer ainda modificou o regime de sanções da radiodifusão, que reduziu o prazo de pagamento das multas de anual para semestral, mas continuou a aceitar a troca de dívidas por publicidade para o Estado. Também renovou a licença da *América TV*, canal 2 de La Plata, e outorgou a última FM de Buenos Aires a Daniel Hadad. Mas a maioria dos temas pendentes de resolução sobre licenças de rádio e TV continuou nessa condição, como a situação irregular dos canais abertos da *Telefónica*.

Em decorrência da crise, Duhalde cortou o orçamento do Sistema Nacional de Meios Públicos, suficiente apenas para pagar os salários dos funcionários. Os gastos com manutenção foram cobertos pela venda de publicidade. Sem recursos para investimento em equipamentos e programação, o SNMP acelerou seu processo rumo ao sucateamento (BALADRÓN *in* MASTRINI, 2009). Duhalde também retirou a *Telam* do SNMP e transformou-a em *Telam Sociedad del Estado*, alegando que as funções de uma agência de notícias requerem independência. A agência também sentiu os efeitos da crise: teve redução de pessoal, em nome do corte de gastos.

O presidente ainda assinou decretos que revogavam o papel estatal subsidiário em relação ao setor privado, na prestação de serviços de radiodifusão, determinado pela Lei 22.285. Assim, o Estado teve permissão para brindar o serviço em qualquer lugar do território nacional e não apenas onde não houvesse interesse privado. A medida permitiu a expansão de estações retransmissoras do canal 7 pelo país. Também permitiu que as províncias e municípios instalassem canais de televisão; pela Lei 22.285, só poderiam ter uma estação de rádio AM e uma FM, respectivamente. Essas decisões desagradaram os empresários, que viam a expansão das emissoras estatais como um acirramento da competição por publicidade, em tempos de enfraquecimento do mercado de anúncios nacional. A saída do empresariado foi questionar um desses decretos na justiça – o 1.214, que permitia a expansão das emissoras provinciais e municipais – e impedir, temporariamente, sua aplicação. Além disso, Baladrón (*in* MASTRINI, 2009, p.338) destaca que embora o governo tenha tomado medidas estruturais para expandir o sistema público-estatal de comunicação, seu resultado prático foi pequeno, pois elas não foram acompanhadas pelos recursos necessários para que as novas emissoras se desenvolvessem, num contexto de crise econômica profunda no país. Duhalde ainda revogou o decreto assinado por Menem, que permitia a venda do sinal do canal 7. Embora De la Rúa tivesse desistido do processo judicial, o decreto permaneceu vigente até 2002.

Como balanço das políticas de comunicação do governo Duhalde, Baladrón (*in* MASTRINI, 2009) explica que o início do mandato foi dedicado a responder às necessidades das empresas de comunicação. Embora posteriormente Duhalde tenha tomado medidas para a expansão do sistema público-estatal de radiodifusão, foram insuficientes para objetivos como a democratização da comunicação, o pluralismo e a participação cidadã. Por fim, é preciso destacar que Duhalde manteve a prática presidencial de governar por decretos, mesmo num regime democrático. Alguns podem atribuir essa prática ao contexto de crise econômica, política e institucional, entretanto, apesar desse cenário, o Congresso manteve suas plenas capacidades de se reunir e legislar, o que desmonta esse argumento.

Em um dos levantes piqueteiros, em junho de 2002, a polícia assassinou dois manifestantes. O episódio que ficou conhecido como Massacre de Avellaneda fez Duhalde antecipar as eleições presidenciais para abril de 2003. Venceu o candidato peronista, apoiado por Duhalde, Néstor Kirchner, ex-governador da província patagônica de Santa Cruz, que prometia dar continuidade às políticas do antecessor para superar a crise.

3.10 O primeiro governo kirchnerista

Nas eleições de 2003, o partido radical e a *Frepaso* estavam completamente debilitados pelo fracasso do governo da Aliança, que levou a Argentina à mais grave crise de sua história. O Partido Justicialista, fortalecido pelo êxito de Duhalde, havia lançado três candidaturas e duas delas foram para o segundo turno, que seria disputado entre Carlos Menem, com 24,5% dos votos no primeiro turno, e Néstor Kirchner, com pouco mais de 22%. A derrota esmagadora de Menem prevista nas pesquisas de opinião fez o ex-presidente renunciar à candidatura e acelerar a chegada de Kirchner à presidência, apesar do reduzido apoio político. Para ampliar sua base de sustentação, Kirchner precisava de resultados econômicos e sociais rápidos e amplo apoio da opinião pública, para o qual necessitaria do aval dos veículos de comunicação (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.343). Os discursos presidenciais culpavam as políticas neoliberais dos anos 1990 pela crise argentina e defendiam a recuperação da capacidade reguladora⁷⁵ do Estado. Entre as medidas políticas de destaque está a renovação da Corte Suprema de Justiça, de maioria menemista, que tinha a última palavra em diversos temas fundamentais para a implantação de um projeto político de governo. Néstor Kirchner nomeou renomados constitucionalistas.

Contudo, as políticas de comunicação do governo de Néstor tampouco modificaram a estrutura de concentração midiática. Pelo contrário, algumas delas favoreceram grandes empresas do setor. A estreita relação entre regulador e regulados permaneceu. Também continuaram as decisões por decreto, em conivência com o setor privado e a portas fechadas, sem debate parlamentar ou discussão com outros setores sociais. Kirchner fez muitas promessas de sancionar um novo marco legal para a radiodifusão, mas nunca houve vontade política para cumpri-las.

Dias depois que assumiu Kirchner, foi aprovada a Lei de Preservação de Bens e Patrimônios Culturais. Ela permitiu a entrada de capital estrangeiro nas empresas de comunicação, no limite máximo de 30%, exceto nos casos das empresas que já excediam essa cifra antes da vigência da Lei, protegidas pelos tratados de reciprocidade que a Argentina assinou com outros países, entre eles os Estados Unidos. A Lei também eliminou o mecanismo de *cram down* para a comunicação, o que evitou a transferência das empresas para a mão dos credores, diante da impossibilidade de pagamento das dívidas em dólares.

⁷⁵ Embora o Estado regulador tenha fundamentos liberais, como foi exposto no capítulo 2, ao defender a recuperação da capacidade reguladora do Estado, Kirchner refere-se à ampliação da intervenção estatal. Seria passar da postura negativa – intervenção mínima, apenas quando estritamente necessária – para a postura positiva, de intervenção para a garantia de direitos.

O governo também renovou automaticamente as licenças dos canais 11 e 13, que venceriam em 2005, por mais dez anos, sem a necessidade de nenhum procedimento de revisão da concessão previsto na Lei 22.285. Esses dois canais, assim como todos os outros titulares de licença de radiodifusão ainda seriam beneficiados pelo decreto 527, de maio de 2005, que suspendeu a contagem do prazo das licenças de rádio, TV e serviços complementares – incluindo o cabo – por dez anos. A justificativa para a sanção desse decreto foi, mais uma vez, a crise: “apesar de terem superado a etapa mais difícil da crise, a situação dos meios audiovisuais necessita um horizonte de previsibilidade que envolva os prazos minimamente necessários para recompor sua situação econômico-financeira”⁷⁶ [tradução nossa] (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.349). Kirchner dizia que queria a comunicação em mãos de empresários nacionais, como “ocorre nos países mais sérios do mundo” (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.349). Algumas empresas ainda se encontravam em situação patrimonial crítica, motivo pelo qual precisavam estender o prazo das licenças para renegociar as dívidas cujos vencimentos excediam o término das concessões. Califano considera que essa medida fortaleceu a concentração econômica, na medida em que manteve os atores que se beneficiam das concessões, tornando-as praticamente vitalícias.

O Decreto também previa que, para se beneficiar da suspensão do prazo por dez anos, os titulares de licenças deveriam enviar ao Comfer o plano de um espaço de programação que contribuía para a defesa da cultura nacional e para a educação da população, além de prever a incorporação de novas tecnologias como a digital. Entre outubro de 2009 e dezembro de 2012, 24 planos foram enviados, como se pode constatar entre as resoluções da Afsca.

Em 2005, o governo Kirchner também tomou uma decisão que demonstra sua contradição na elaboração de políticas públicas: sancionou a Lei 26.053, que modifica o artigo 45 do Decreto-lei de Radiodifusão para permitir a entrada de sociedades sem fins lucrativos no espectro eletromagnético. O texto original, que limitava o acesso a licenças a pessoas jurídicas sem fins lucrativos, foi declarado inconstitucional pela Corte Suprema de Justiça em 2004⁷⁷. A primeira rádio outorgada a partir dessa modificação foi a AM 530, das *Madres de Plaza de Mayo*. Entretanto, o texto final da lei impediu que empresas prestadoras de serviços públicos obtivessem licenças, exceto nos locais onde não houvesse outro prestador do serviço.

⁷⁶ “...pese a haberse superado la etapa más difícil de la crisis, la situación de los medios audiovisuales necesita un horizonte de previsibilidad que involucre los plazos mínimamente necesarios para recomponer su situación económico-financiera.”

⁷⁷ Esse artigo havia sido declarado inconstitucional pela Corte Suprema de Justiça em 2004, com o fundamento de que demandar fins lucrativos para ter acesso a licenças afeta o direito à informação. A decisão judicial também obrigava o Estado a alterar a legislação (MARINO, 2012). A partir daí, as associações sem fins lucrativos passaram a pressionar o Comfer pela alteração legislativa, inclusive impugnando concursos para licenças, segundo Néstor Busso (2012), presidente do *Foro Argentino de Radios Comunitarias* (Farco), em entrevista concedida à autora em maio de 2012.

Com essa ressalva, as cooperativas de serviço público, bastante competitivas para oferecer o serviço de televisão a cabo, não iriam concorrer com as empresas que ofereciam o serviço:

As pressões exercidas por parte das grandes corporações de meios para determinar a exclusão das cooperativas de serviços públicos foram inegáveis. Sucede que estas são, por capacidade econômica, as únicas entidades sem fins lucrativos capazes de competir com os grupos que dominam o mercado da televisão (sobretudo a paga) e a rádio na Argentina. Assim, as diferentes associações privadas de meios começaram a levantar a bandeira de “perigo da distorção da concorrência”.⁷⁸ [tradução nossa] (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.355)

Manteve-se, portanto, uma reserva de mercado que favoreceu os entes privados comerciais que já eram titulares de licenças e deixou de fora as únicas associações sem fins lucrativos capazes de competir com eles. Além disso, a abertura do espectro a esses atores antes excluídos se deu após a concessão de dez anos mais a cada licenciatário privado, o que tornou a Lei 26.053 incapaz de alterar a configuração do setor. No caso do rádio, o Comfer ainda conseguiu regularizar 126 rádios FM clandestinas mantidas por associações sem fins lucrativos. Mas no caso das rádios AM e da televisão, principalmente nas grandes cidades, a saturação do espectro impossibilitou novas concessões. Desse modo, a entrada desses atores só poderia se concretizar a partir da passagem das licenças existentes a outros titulares, vencido o prazo da concessão, o que não iria ocorrer por pelo menos dez anos. A este cenário, soma-se a suspensão das licitações para o serviço de televisão a cabo, o que impossibilitou a entrada de novos competidores. A suspensão decretada durante a crise de 2001 foi mantida no governo Kirchner apesar das diversas sentenças judiciais que a declarou inconstitucional.

Kirchner elevou gradativamente o orçamento do Sistema Nacional de Meios Públicos, permitindo renovações tecnológicas nos equipamentos do Canal 7 e da *Radio Nacional*. Além disso, formulou-se um plano de instalação de repetidoras das emissoras públicas em todo o país. Em 2005, foi criado o canal *Encuentro*, ligado ao Ministério da Educação, para servir como complemento à educação escolar. O canal faz parte da grade da TV a cabo e alguns conteúdos são retransmitidos pelo Canal 7.

O governo Kirchner também elevou os gastos com publicidade oficial. Entre 2003 e 2006, eles cresceram, em média, 50% por ano. Bernadete Califano (*in* MASTRINI, 2009) chama a atenção para o manejo inadequado da publicidade oficial. Um instrumento que

⁷⁸ “Las presiones ejercidas por parte de las grandes corporaciones de medios para determinar la exclusión de las cooperativas de servicios públicos fueron innegables. Sucede que éstas son, por capacidad económica, las únicas entidades sin fines de lucro capaces de competir con los grupos que dominan el mercado de la televisión (sobretudo de pago) y la radio en Argentina. Así, las diferentes asociaciones privadas de medios comenzaron a levantar la bandera del ‘perigo de la distorsión de la competencia’.”

deveria ser usado para promover a transparência das políticas estatais, instruir a população sobre serviços ou programas, como campanhas de prevenção ou vacinação, ou mesmo para estimular a participação na vida pública, na prática é destinado aos veículos “amigos” do governo, que apóiam o governismo. Para justificar essa posição, Califano afirma que veículos como o jornal *Página/12*, o grupo Hadad e o canal *América TV* receberam volumes desproporcionais entre 2003 e 2007, que não condizem com seu alcance em audiência e circulação de exemplares⁷⁹. Nas palavras do próprio interventor do Comfer, Julio Bárbaro, reproduzidas por Califano, *América* e Canal 9 recebem publicidade oficial porque não têm capacidade de sobreviver no mercado, por isso, o Estado sustenta os canais dos quais a sociedade necessita (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.364). A autora afirma que o repasse de publicidade oficial tem como objetivo pressionar indiretamente os veículos para silenciar temas críticos e obstruir a independência jornalística, o que coloca em risco a qualidade do debate público e o direito humano à informação e à comunicação. Ela alerta para a necessidade de se regulamentar a distribuição de publicidade oficial, o que até dezembro de 2012, período de análise deste trabalho, não havia sido feito.

A polêmica na relação com a mídia não se deu apenas pela publicidade oficial, no governo Néstor Kirchner. A estratégia do presidente foi falar diretamente ao público, sem a necessidade de jornalistas como intermediários, por meio de discursos e atos públicos. Em 2006, o governo argentino assinou um acordo com a Venezuela para participar da *Nueva Televisión del Sur (Telesur)*⁸⁰, um canal multiestatal, com o objetivo inicial de promover a integração política e cultural latino-americana e construir uma nova ordem comunicacional que servisse de contrapeso à dominação hegemônica de cadeias internacionais do “Norte”, como a CNN ou a BBC (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.362). Até 2009, a transmissão do canal na Argentina era apenas por TV via satélite. Após a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, todos os serviços de televisão por assinatura devem transmitir a *Telesur*.

Em setembro de 2006, o *Grupo Clarín*, proprietário da distribuidora de TV a cabo *Multicanal*, junto com o fundo de investimentos norteamericano *Fintech Advisory* adquiriram

⁷⁹ “Entre 2003 e 2007, *Página/12* recibió una pauta oficial que superó los \$50 millones, ubicándose en el segundo lugar entre los medios que más publicidad absorbieron, detrás de *Clarín* y muy por delante de *La Nación*; Canal 9 multiplicó la pauta recibida por diez: en 2003 cobró 650 mil pesos, mientras que en 2004, la suma ascendió a los 6 millones y en 2007 superó los 10 millones, años en que los líderes de audiencia en televisión abierta recibieron mucho menos dinero, aun siendo su tarifa promedio por segundo mucho mayor que la del 9; y *América TV* quedó apenas por detrás de Canal 13 en ingresos recibidos por publicidad del sector público, superando incluso a Canal 11, cuando esto no se justifica por el nivel de audiencia ni por otros motivos tales como el público *target* de la emisora.” (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.365)

⁸⁰ Participam da *Telesur*: Argentina, Cuba, Uruguai, Bolívia, Nicaragua, Equador e Venezuela, esta última como principal contribuinte, motivo pelo qual a emissora recebeu numerosas críticas enquanto projeto político a serviço de interesses chavistas. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/el-canal>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

a maioria das ações da principal competidora na distribuição de TV a cabo, serviços de internet e banda larga, *Cablevisión*. Mas a operação teria que ser apreciada pela Comissão Nacional de Defesa da Concorrência (CNDC). O trâmite levou mais de um ano. Em dezembro de 2007, três dias antes da mudança de mandato, a CNDC aprovou a fusão afirmando que ela não diminuiria a concorrência, embora o novo grupo resultante da operação concentrasse 55% do mercado de televisão a cabo no país e 85% dos assinantes da capital federal. A decisão previa contrapartidas que as empresas teriam que cumprir durante dois anos, por exemplo, garantir a presença de canais competidores na grade de programação, disponibilizar os canais do grupo para outras empresas distribuidoras de televisão a cabo e um controle tarifário nos locais em que o grupo seja prestador único, que não pode exceder o valor da tarifa básica em Buenos Aires. O presidente da CNDC, José Sbattella, embora tenha votado a favor da fusão, emitiu um voto particular que recomendava a realização de licitações para a entrada de novos competidores e a democratização dos contratos vigentes com as empresas que detinham os direitos de transmissão do futebol, com relação a sua vigência e alcance (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.371), medidas que não chegaram a ser tomadas no governo de Néstor Kirchner.

Segundo Califano, a última medida do governo Kirchner foi, portanto, favorável ao *Grupo Clarín*, mais uma decisão condizente com os interesses dos grandes grupos midiáticos. Entretanto, o porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers (2012)⁸¹ contesta esse ponto de vista. Segundo ele, o trâmite demorou 14 meses, muito mais do que deveria, e não houve nenhum benefício ou favorecimento. Etchevers explica que a operação se deu de acordo com uma tendência mundial de fusão das empresas de televisão a cabo, provocada pelo processo de convergência tecnológica, pois essa é a única maneira de seguir competindo com as telefônicas, que têm um faturamento dez vezes maior do que o das distribuidoras de cabo. Na Argentina, por exemplo, segundo ele, *Telefónica* e *Telecom*, as duas empresas privadas de telefonia fixa do país, faturam sete vezes mais que *Cablevisión*, e *Telefónica* é 66 vezes maior do que o *Grupo Clarín*.

A tão esperada mudança nas políticas de comunicação viria no governo da sucessora de Néstor Kirchner, sua mulher e ex-senadora, Cristina Fernández de Kirchner, eleita em 2007 para o seu primeiro governo.

⁸¹ Entrevista concedida à autora em maio de 2012.

3.11 Garantias constitucionais

A Argentina herda a estrutura jurídica da família romano-germânica – ou da Europa Continental –, pois foi colônia espanhola até 1816. As noções de liberdade de expressão e de liberdade de imprensa aparecem na legislação argentina antes mesmo da independência, no decreto de 20 de abril de 1811⁸², seguramente por influência das revoluções liberais, principalmente a Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e a Norte-Americana, cujos ideais reverberaram na América Latina, já que os Estados Unidos foram a primeira colônia a ficar independente.

As liberdades de expressão e de imprensa transpõem-se para a primeira Constituição, de 1819⁸³, e mantêm-se no texto constitucional até os dias de hoje⁸⁴, em três artigos:

Art. 14 – Todos os habitantes da Nação gozam dos seguintes direitos conforme as leis que regulamentam seu exercício; a saber: (...) de publicar suas ideias pela imprensa sem censura prévia.

(...)

Art. 32 – O Congresso federal não ditará leis que restrinjam a liberdade de imprensa ou estabeleçam sobre ela jurisdição federal.

(...)

Art. 42 – Os consumidores e usuários de bens e serviços têm direito, na relação de consumo, à proteção de sua saúde, segurança e interesses econômicos; a uma informação adequada e veraz; à liberdade de escolha e a condições de trato equitativo e digno. As autoridades proverão a proteção a esses direitos, à educação para o consumo, à defesa da concorrência contra toda forma de distorção dos mercados, ao controle de monopólios naturais e legais, ao controle da qualidade e eficiência dos serviços públicos e à constituição de associações de consumidores e usuários. A legislação estabelecerá procedimentos eficazes para a prevenção e solução de conflitos e os marcos regulatórios dos serviços públicos de competência nacional, prevendo a necessária participação das associações de consumidores e usuários das províncias interessadas nos organismos de controle. [tradução nossa] (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1973)

A Constituição condena a censura prévia e as restrições à liberdade de expressão. Também assegura o direito a uma informação adequada e veraz, a defesa da concorrência e o

⁸²Art. 1º - Todos los cuerpos y personas particulares de cualquiera condición y estado que sean tienen libertad de escribir, de imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión y aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto.

Art. 2º - Por lo tanto quedan abolidos todos los actuales juzgados de imprenta y la censura de las obras políticas precedente a su impresión.

Art. 3º - Los autores y impresores serán responsables respectivamente del abuso de esta libertad. (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1973)

⁸³Constituição de 1819, Capítulo II, art. 111 – La libertad de publicar sus ideas por la prensa es un derecho tan apreciable al hombre, como esencial para la conservación de la libertad civil en un Estado; se observarán a este respecto reglas que el Congreso tiene aprobadas provisionalmente, hasta que la Legislatura las varíe o modifique. (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1973)

⁸⁴A Constituição em vigor é de 1853, mas foi reformada em 1860, 1866, 1957 e 1994.

controle de monopólios naturais e legais, como eram as telecomunicações até as privatizações, no início dos anos 1990.

Diferente da Constituição brasileira, a Argentina não tem um capítulo exclusivo para a Comunicação Social. A regulação do espectro eletromagnético é feita basicamente em legislação infraconstitucional. De 1980 até 2009, a lei que regulava a radiodifusão era a 22.285 que, como foi exposto, sofreu diversas modificações nos governos democráticos, sempre no sentido de promover a concentração midiática e atender a interesses dos empresários. Segundo Loreti (*in* MASTRINI, 2009, p.8), o que predomina nas políticas de comunicação argentinas até 2009 é a incapacidade de cumprirem a natureza da atividade: o direito humano à comunicação e à informação. Isso porque não foram capazes de promover a liberdade de qualquer pessoa a ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. Historicamente, predominaram laços informais entre o Estado e os proprietários de empresas de comunicação, ainda que essa simplificação não exclua a existência de contradições entre o setor político e o empresarial. E mesmo nos 15 anos em que as emissoras cabeças de rede estiveram em mãos estatais⁸⁵, não se implementou uma política de serviço público. Pelo contrário, os governos limitaram-se ao controle direto dos conteúdos, de modo a que favorecessem o governismo, uso que contribuiu para o desprestígio do sistema público-estatal.

Mastrini *et all* assim sintetizam a história das políticas de comunicação na Argentina:

Dependência precoce e vinculação com o capital e a produção estrangeira; o histórico centralismo do sistema em torno de Buenos Aires tanto na gestão como na circulação de informação e produção de conteúdos; a sistemática discriminação dos agentes não-governamentais sem fins lucrativos; a convalidação legal (geralmente através de decretos presidenciais) de situações de fato que vulneravam a lei; o descumprimento da lei e de sua regulamentação em determinados pontos (por exemplo, os que exigem a publicidade das contas de todos os meios ou a autorização do Executivo para realizar transferência de ações); a conformação de organismos de regulação e controle com caráter centralista, unitário e diretamente dependente do Executivo Nacional; a privatização dos ganhos e a estatização das dívidas.⁸⁶ [tradução nossa] (MASTRINI *et all*, 2009, p.378-379)

⁸⁵ O Exército era encarregado da gestão do canal 9, a Marinha, do 13, e a Força Aérea, do 11. O canal 7 ficou nas mãos do Poder Judiciário. Contudo, a programação não era composta apenas de conteúdos oficiais. Os militares perpetuaram o modelo do *star system* e terceirizaram parte da programação. Disponível em: <<http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2001seg/varios/tvpriv.html>>. Acesso em: 19 dez. 2012.

⁸⁶ “...temprana dependencia y vinculación con el capital y la producción extranjera; el histórico centralismo del sistema en trono a Buenos Aires tanto en la gestión como en la circulación de información y la producción de contenidos; la sistemática discriminación de los agentes no gubernamentales sin fines de lucro; la convalidación legal (generalmente a través de decretos presidenciales) de situaciones de hecho que vulneraban la ley; el no cumplimiento de la ley y su reglamento en determinados puntos (por ejemplo los que exigen la publicidad de las cuentas de los medios o la autorización del Ejecutivo para realizar traspasos de acciones); la conformación de organismos de regulación y control con carácter centralista, unitario y directamente dependiente del Ejecutivo Nacional; la privatización de la ganancia y la estatización de las deudas.”

Essas características das políticas de comunicação até 2009, descritas por Mastrini *et all*, tiveram continuidade na história, seja nas ditaduras ou nas democracias. Apresentam o paradoxo da intervenção do Estado, em nome de interesses privados e/ou de governos totalitários, e a carência de uma política de serviço público, que valorize os interesses e necessidades do conjunto da sociedade, e não de setores particulares (MASTRINI *et all*, 2009, p.377).

Antes de 2009, apenas no segundo governo de Perón (1952 – 1955), o Congresso havia aprovado uma lei para a radiodifusão. As outras três, inclusive a que permaneceu em vigor durante 29 anos – Lei 22.285 –, foram impostas por governos militares⁸⁷, por meio de decretos. O autoritarismo dos governos militares, somado à falta de vontade política dos governos democráticos impediram que as legislações passassem pelos trâmites legais do processo legislativo, sem falar na pressão empresarial para travar o debate no Congresso e na sociedade civil.

Esse cenário histórico de descumprimento do direito humano à comunicação, previsto no artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos, começa a ser questionado com mais força a partir de 2004, pela sociedade civil organizada na Coalizão por uma Radiodifusão Democrática. Porém, as demandas desse grupo só entram na agenda governamental a partir de 2008, no governo de Cristina Kirchner, como se discute no capítulo seguinte.

⁸⁷ Nos governos de Eugênio Aramburu (1957), de Eduardo Lanusse (1972) e de Jorge Videla (1980).

4. A aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual

4.1 O setor de comunicação audiovisual argentino antes da Lei 26.522

Autores da Economia Política da Comunicação, com estudos sistemáticos sobre a concentração dos meios de comunicação na América Latina e, em particular na Argentina, como Guillermo Mastrini e Martín Becerra (2006), constataram que a produção midiática argentina está fortemente concentrada na capital do país, Buenos Aires. A região metropolitana de Buenos Aires reúne um terço da população do país⁸⁸ e desde o início do século XX é um centro de referência política, econômica e cultural não apenas para a Argentina, mas para grande parte da América do Sul.

Algumas particularidades históricas da sociedade argentina, que dizem muito sobre o consumo de produtos culturais e sobre a configuração institucional da mídia no país, são os investimentos em educação e modernização feitos pelas classes hegemônicas portenhas ao longo do século XX, na tentativa de alcançar indicadores culturais próximos aos europeus. No começo do século XX, teve início uma ambiciosa política educativa, que resultou no fato de que, hoje, mais de 96% da população é alfabetizada (MASTRINI; BECERRA; 2006. p. 76). Entre as décadas de 1940 e 1950, o processo de industrialização, focado na substituição de importações, deu origem a uma numerosa classe média, com amplo e diverso consumo cultural. Nos anos 1960, consolidou-se um processo de modernização associados a idéias desenvolvimentistas, que permitiu o crescimento industrial do país, acompanhado de níveis de distribuição de recursos mais equitativos que no resto dos países da América Latina. Nessa época, as indústrias culturais argentinas tiveram amplo crescimento, em especial nos setores do livro e da televisão.

Esse processo foi revertido pela ditadura militar de 1976, quando houve uma clara perda de participação nos recursos dos assalariados e a concentração de capital e da mídia do país, uma tendência que Menem acentuou nos anos neoliberais. Foi em seu governo, por exemplo, que o Decreto-lei 22.285 foi alterado para permitir que uma pessoa física ou jurídica pudesse ser proprietária de até 24 licenças de radiodifusão. O decreto-lei da ditadura também permitida a propriedade simultânea de programadores e de transmissores de TV aberta e por

⁸⁸A população argentina, no ano 2000, época em que foi feito o estudo de Mastrini e Becerra, era de 36,2 milhões de pessoas. Desde então, a concentração ao redor da capital, Buenos Aires, não sofreu alterações significativas. Hoje a população total do país é de 40,12 milhões, segundo o Censo 2010, feito pelo *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (Indec). Disponível em: <www.indec.gob.ar>. Acesso em: 25 fev. 2012. A Grande Buenos Aires tem 12,8 milhões de habitantes, pouco menos de um terço da população total do país.

assinatura, o que resulta na concentração vertical do setor – concentração dentro da mesma cadeia de um determinado segmento.

Para se ter uma idéia da concentração do setor de comunicações e telecomunicações na Argentina, reproduzimos alguns dados da pesquisa de Mastrini e Becerra (2006), coletados no ano 2000. Nesse período, a Argentina editava, em média, 36 livros por dia. A venda de livros cresceu na década de 1990, que assistiu também à concentração da propriedade nos setores de produção e distribuição. Já a indústria fonográfica era a menos importante das indústrias culturais argentinas. Havia poucos selos e as vendas não alcançavam meio exemplar por ano por habitante.

O cinema recuperou o crescimento nos anos 1990, até que o país se converteu no primeiro produtor de filmes da América Latina, superando o Brasil. No ano 2000, por exemplo, 254 filmes argentinos estrearam. A média de acesso chegou a uma entrada vendida por habitante, por ano.

A imprensa diária ocupava lugar de destaque no país, tanto em número de exemplares vendidos – mais de quinze mil por ano a cada mil habitantes, o que significa que cada argentino compra jornal pelo menos 15 dias do ano – como em faturamento, que supera meio bilhão de dólares. O jornal *Clarín* domina esse mercado há mais de quatro décadas. O jornal é o de maior tiragem na Argentina e um dos de maior circulação em língua espanhola⁸⁹, com a tiragem média de 274 mil exemplares e o domínio do mercado de anúncios classificados. No período de coleta de dados da pesquisa de Mastrini e Becerra, em 2000, o *Clarín* vendia, em média, meio milhão de exemplares por dia. Nos últimos anos, houve queda nas vendas dos jornais e no faturamento com publicidade, um fenômeno mundial que já vem sendo chamado de crise dos jornais, provocado pela ascensão dos meios digitais. Ainda assim, o *Clarín* tem cerca de um terço do mercado, e com mais três jornais – *La Nación*, *Crônica* e *Ámbito Financiero* –, chegam a dois terços. Os outros 120 jornais do país têm que repartir os 37% restantes. O *Clarín* participa de um consórcio que adquiriu o jornal de maior tiragem fora de Buenos Aires: *La voz del interior*, de Córdoba, a segunda maior cidade argentina.

Quanto ao rádio, a Argentina é o país que conta com a maior média de receptores de rádio por habitantes na América Latina. São 681 a cada mil argentinos. A penetração do rádio alcança 99% dos lares. Mas o país carece de um sistema de alcance nacional, segundo Mastrini e Becerra (2006). Até 1999, a regulação do setor impedia a formação de cadeias e o mercado se caracterizava por uma forte dispersão da propriedade, por isso é o setor com

⁸⁹ O *Clarín* fica atrás do peruano *Trome*, com cerca de 700 mil exemplares por dia, e do espanhol *El País*, com mais de 340 mil exemplares.

menor concentração. Em 2000, só a emissora do Estado, *Radio Nacional*, cobria 16 capitais e outras 22 cidades, em todas as províncias do país, com 40 repetidoras. Mas, apesar da dispersão do setor, existia grande dependência dos conteúdos gerados em Buenos Aires.

A televisão aberta alcança 98% dos lares, a maior porcentagem da América Latina. Por lei, não há emissoras de alcance nacional, mas grande parte dos canais de outras províncias repete a programação dos canais de Buenos Aires. A concentração de propriedade se deu nos anos 1990, quando muitos donos de canais portenhos compraram estações no resto do país⁹⁰. O número de sinais de televisão aberta é escasso e se mantém estável desde a década de 1970. Atualmente, o mercado é dividido entre os canais 11, do grupo *Telefónica*, e 13, do *Clarín*. Os quatro maiores canais – Canal 11, 13, 9 e 2 – são privados e reúnem 33,3 pontos de audiência, de acordo com a medição do Ibope em maio de 2012⁹¹. Nesse período, o canal 7 teve 3,1 pontos, apesar de alcançar cerca de 20 pontos durante as partidas de futebol. A televisão é o principal destinatário do investimento de publicidade – 40% dos investimentos –, seguido pela imprensa escrita. A TV aberta mantém 70% de produção nacional.

No ano 2000, a Argentina era o país latino-americano que tinha o maior número de assinantes de TV paga, 5,5 milhões, cerca de 55% dos lares. Hoje, o país continua sendo o campeão de assinantes, com 8,5 milhões de assinantes⁹², o que corresponde a 69% dos lares. É o terceiro país da América em número proporcional de assinantes de cabo, atrás apenas dos Estados Unidos e do Canadá – continua sendo o primeiro da América Latina. Em meados da década de 1990, mais de 1.600 empresas ofereciam o serviço de TV a cabo, mas o setor passou por forte concentração e metade das empresas desapareceu, ao serem adquiridas por empresas maiores. No ano 2000, cerca de 800 empresas ofereciam o serviço, mas as quatro maiores concentram 62% do faturamento e 68% dos assinantes. O serviço de TV a cabo tem 37% de programação nacional, quantidade inferior à da TV aberta, mas ainda assim considerada alta, segundo Mastrini e Becerra (2006) para os padrões da TV paga. No caso da TV por satélite, nos anos 2000 havia três operadoras – *TDH*, *DirectTV* e *Sky* –, mas só a *DirectTV* sobreviveu à crise econômica de 2001.

⁹⁰ A Lei 22.285 permitia que a emissora fosse vendida entre pessoas físicas e jurídicas. Em seguida, o novo proprietário solicitava ao Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer) a transferência da titularidade da licença. O Comfer autorizava desde que o novo proprietário da emissora cumprisse os requisitos do artigo 45 da Lei de Radiodifusão, ou seja, fosse argentino nativo ou naturalizado há pelo menos cinco anos; maior de idade; com idoneidade cultural comprovada; capacidade patrimonial; que não estivesse incapacitado civil ou penalmente de contratar ou exercer comércio; não ter sido condenado por delito doloso; não ter dívidas com o Estado; não ter vinculação jurídica societária ou sujeição direta ou indireta com empresas jornalísticas ou de radiodifusão estrangeiras; não ser magistrado, legislador, funcionário público, militar ou segurança em atividade; não ser pessoa jurídica prestadora de serviço público ou, se pessoa física, não ser administrador ou acionista com mais de 10% das ações de pessoa jurídica que presta serviço público.

⁹¹ Disponível em: < http://www.perfil.com/ediciones/2012/6/edicion_681/contenidos/noticia_0004.html>. Acesso em: 19 fev. 2013.

⁹² Disponível em: < <http://www.lanacion.com.ar/1456037-record-de-abonados-a-la-tv-paga>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

A telefonia básica, setor com nível de concentração mais alta do país, foi privatizada no início da década de 1990. Desde então, o mercado é dominado por dois operadores: *Telefónica* de Espanha, no norte, e *Telecom*, no sul. As duas empresas estão nas mãos de capitais estrangeiros espanhóis e italianos, respectivamente, que são os principais acionistas. A telefonia móvel também se expandiu a partir dos anos 1990, com grande penetração nos centros urbanos. Em 2000, o mercado era dividido entre quatro operadoras. Era, portanto, mais competitivo do que a telefonia fixa, porque exigia menos investimentos. Mas em 2012, de acordo com a Comissão Nacional de Comunicação, são apenas três empresas. Desde 2003, o número de linhas de celulares ultrapassou o de linhas de telefone fixo. De acordo com o Censo 2010⁹³, 6,75 milhões de lares têm telefone fixo, enquanto 10,5 milhões têm celular. Hoje, a quantidade de celulares já superou a de habitantes: são 58 milhões de linhas de telefonia móvel. Mas isso não significa que o serviço foi universalizado. Pelo menos 1,8 milhão de lares argentinos não têm celular, segundo o Censo de 2010.

No caso da internet, em 2000, cinco empresas que ofereciam o serviço de conexão concentravam 60% do total de contas de acesso pagas e gratuitas⁹⁴. Os serviços gratuitos se financiam por meio de uma porcentagem da chamada telefônica, cobrada das operadoras de telefonia fixa. Em 2010, 47% dos lares argentinos tinham acesso à internet, segundo dados oficiais⁹⁵.

O faturamento do setor de telecomunicações, cerca de 4% do PIB, superava bastante o das indústrias culturais, de 2% do PIB argentino. De acordo com a pesquisa de Mastrini e Becerra (2006), a telefonia fixa tem o maior faturamento: 5,2 bilhões de dólares, segundo dados de 2000. Em seguida, vem a telefonia móvel, com 2,5 bilhões, seguida da TV por assinatura, com dois bilhões, e da TV aberta, que teve 1,06 bilhão de dólares em 2000. O rádio tem o maior número de operadores, ou seja, menor concentração. O cinema é a indústria que gera mais empregos: 36 mil pessoas em 2000.

Em todas as indústrias pesquisadas, exceto a do rádio, o primeiro operador detém entre 30 e 50% do mercado. O rádio tem maior diversidade, mas também tem o menor volume de faturamento. Os mercados mais concentrados são os de telefonia fixa, móvel e de televisão aberta, seguidos pela imprensa escrita e pela televisão por assinatura. O estudo de Mastrini e

⁹³ Disponível em: <www.indec.gob.ar>. Acesso em: 25 fev. 2012.

⁹⁴ Atualmente, encontramos centenas de prestadores inscritos na página da Comisión Nacional de Comunicación. Disponível em <<http://www.cnc.gob.ar/infotecnica/sva/index.asp>>. Acesso em: 26 fev. 2012 – para prestar os serviços de acesso à internet, chamadas massivas, informações de voz e audiotexto, armazenamento e envio de fax e alarme por vínculo físico.

⁹⁵ Pronunciamento de Cristina Kirchner no lançamento no site *Infojus*, em 2010. Fonte: reportagem da *Rádio Nacional*. Disponível em: <<http://www.radionacional.com.ar/portugues/35-politica/33341-quase-metade-dos-lares-argentinos-tem-acesso-a-internet.html>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

Becerra (2006) conclui que há uma significativa concentração dos mercados de informação e comunicação na Argentina. Identifica, também, a presença de conglomerados formados por empresas que têm posições dominantes em vários mercados, como *Clarín*, que atua em todos os mercados analisados, exceto na telefonia fixa, e *Telefónica*, com uma estrutura menos diversificada, mas com maior volume em faturamento. Só em 2000, segundo o estudo de Mastrini e Becerra, a *Telefónica* faturou 2,33 bilhões de dólares com telefonia fixa, setor que representa 35% de seus ganhos. A *Telefé* também é líder em faturamento no mercado de TV, com 265 milhões de dólares. O *Clarín* faturou 169 milhões de dólares com o Canal 13 *Artear*, 166 milhões com o jornal e 488 milhões com a *Cablevisión*, as principais empresas do grupo. Entretanto, segundo os autores, ainda que tenha um faturamento menor, o *Clarín* tem mais capacidade de agendar os veículos de comunicação e as discussões da sociedade argentina do que a *Telefónica*, pela presença que tem no setor de imprensa escrita.

Alguns desses dados da pesquisa de Mastrini e Becerra (2006) já não se verificam, pois alguns setores são mais dinâmicos, mais sujeitos à mudança, tais como a telefonia móvel e o acesso à internet. Seguramente, esses serviços já sofreram profundas modificações. Já a comunicação audiovisual, que inclui o rádio, a TV aberta e a TV por assinatura, não sofreu grandes transformações até 2009, quando foi promulgada a nova lei que regulamenta o setor. Assim, sendo a regulação da comunicação audiovisual nosso tema de estudo, consideramos relevante reproduzir esses dados para contextualizar o cenário em que a lei foi elaborada e aprovada.

Portanto, o cenário do mercado de comunicações na Argentina apresenta três níveis de concentração midiática, segundo Mastrini e Becerra (2010):

1. Concentração de mercado: os quatro primeiros operadores dos meios de comunicação mais massivos – televisão aberta, a cabo, imprensa escrita e rádio – dominam, em média, 78% do mercado correspondente;

2. Presença de conglomerados: grupos de comunicação presentes em quase todos os setores – propriedade cruzada. Ex: *Clarín* e *Telefónica*

3. Concentração de conteúdos: centralização geográfica da produção audiovisual em Buenos Aires, origem da maioria dos conteúdos reproduzidos no resto do país. Do total de horas exibidas nos canais de TV, 86% são retransmissões de produções do Canal 11 (44%) e do Canal 13 (42%), com sede em Buenos Aires.

4.2 A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (26.522 / 2009)

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), número 26.522, também conhecida como Lei de Meios, foi promulgada em 10 de outubro de 2009. Foram pouco mais de seis meses entre a apresentação do anteprojeto, no Teatro de La Plata, em 18 de março de 2009, e a aprovação nas duas casas do Congresso. Ela substituiu o Decreto-lei 22.285, de 1980, ainda do período ditatorial. A nova lei era uma demanda da sociedade civil organizada em torno da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, que reuniu universidades, sindicatos de trabalhadores de comunicação, organismos de direitos humanos, movimentos sociais, rádios comunitárias e associações de pequenas rádios. Muitos desses grupos vinham lutando pela necessidade de substituir o marco legal da ditadura por um texto moderno e democrático desde a recuperação do Estado democrático de direito (BARANCHUK; USÉ, 2011, p.20-21) – vários setores já haviam conseguido aprovar novas legislações em substituição às normas ditatoriais.

O texto do anteprojeto teve origem no documento *21 Puntos para una Radiodifusión Democrática*⁹⁶, um ponto para cada ano de democracia sem marco legal democrático. O documento foi uma plataforma comum de luta pela democratização da comunicação, formulada pela Coalizão e apresentada à sociedade argentina em 2004. O que fez as reivindicações da Coalizão entrarem na agenda do governo foi um embate entre a presidente Cristina Kirchner e o *Clarín*, provocado por um conflito no campo. Até então a relação entre o governo e o jornal não era conflituosa, segundo Ramírez (2010)⁹⁷. Pelo contrário, desde a redemocratização do país, as normas expedidas pelos governos para o setor de radiodifusão atendiam aos interesses dos empresários de comunicação. O governo de Néstor Kirchner

⁹⁶ Disponível em: <www.coalicion.org.ar>. Acesso em: 21 out. 2011. Baranchuk sintetiza os 21 pontos em: “o direito a pesquisar, buscar, receber e difundir informações, opiniões e ideias, sem censura prévia; o direito à informação e à cultura. A concepção das frequências radioelétricas como patrimônio comum da humanidade; a promoção da diversidade e do pluralismo; garantir o acesso aos meios aos cidadãos (se poucos controlam a informação não é possível a democracia); a sujeição dos serviços de radiodifusão a normas antimonopólicas; o estabelecimento de regulações que promovam o pluralismo, respeitem as incumbências profissionais e os direitos intelectuais dos artistas e demais trabalhadores da comunicação e do espetáculo; a existência de três tipos de serviços de radiodifusão: públicos, comerciais e sem fins lucrativos (33% das frequências reservadas para este ator); estabelecimento de cotas de conteúdos de produção local, nacional e própria. Assim como o controle da publicidade e a regulação dos sistemas de distribuição de sinais; entre outras questões” [tradução nossa].(BARANCHUK; USÉ, 2011, p.21)

⁹⁷ Embora Ramírez (2010) e Mastrini e Becerra (2010) afirmem que a disputa Cristina-*Clarín* foi o que desencadeou o processo de aprovação de um novo marco legal para a comunicação audiovisual na Argentina, essa posição não é consenso. Javier Rodríguez Usé (in BARANCHUK; USÉ, 2011, p.29) afirma que a mudança na plataforma comunicacional já tinha sido anunciada durante a campanha de Cristina Kirchner, em 2007. Entretanto, o livro no qual ele faz essa afirmação foi editado pela Afscsa, portanto, com recursos públicos, o que pode levantar dúvidas sobre a credibilidade das informações e sobre o nível de interferência do governo.

trouxe mudanças pontuais. Uma lei aprovada⁹⁸ em 2005, por exemplo, permitiu que associações sem fins lucrativos recebessem licenças de rádio e TV.

O conflito entre a presidente e o *Clarín* acentuou-se porque Cristina queria aumentar o imposto das exportações de soja, por meio da Resolução 125, mesmo com a oposição das quatro principais associações de empresários agropecuários argentinos⁹⁹. A ligação entre o grupo *Clarín* e esses empresários fez o jornal se opor à presidente e isso se viu refletido na construção cotidiana da imagem pública de Cristina (RAMÍREZ, 2010).

O anteprojeto foi submetido à consulta da população por meio de fóruns e audiências públicas em todo o país:

Governo, funcionários, legisladores, empresários, mas também organizações sociais e comunitárias, associações e sindicatos de jornalistas, povos originários, as universidades nacionais e inclusive gente sem vinculação direta com os meios de comunicação (além de ouvintes e telespectadores), entre outros atores e setores, contribuíram com a configuração de um debate que não tem antecedentes na história da radiodifusão na Argentina (...) Em quase 27 anos de continuidade do sistema democrático é a primeira vez que se observa a participação direta na formação de uma lei nacional, não só em setores minoritários mas também de pessoas que se aproximaram dos fóruns sem nenhuma representatividade além do desejo de manifestar sua posição. (RAMÍREZ, 2010, p.2; 5-6)

Até o fim de julho de 2009, 24 fóruns foram realizados, tendo como sede principalmente as universidades públicas. Manifestações também foram recebidas pela internet. Ao fim das consultas, mais de 1200 sugestões foram apresentadas ao anteprojeto. Algumas delas podem ser identificadas no texto final, que manteve a indicação da origem da proposta.

O governo apresentou o projeto na Câmara dos Deputados em 27 de agosto de 2009, dia da Radiodifusão. Os deputados fizeram cerca de vinte mudanças. As principais foram aumentar de cinco para sete o número de diretores da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Afsca), o órgão regulador criado pela Lei, e também da empresa *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA), a empresa pública¹⁰⁰ de

⁹⁸ Lei 26.053, que altera o artigo 45 da Lei 22.285.

⁹⁹ *Sociedad Rural Argentina* (SRA), *Federación Agraria Argentina* (FAA) e as *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA e Coninagro).

¹⁰⁰ Trata-se de uma empresa pública – na asseção do Direito Administrativo, que considera “públicas” as estruturas ligadas ao Estado – criada para gerir as emissoras público-estatais de rádio e TV, com autonomia orçamentária e de gestão, mas que recebem recursos do orçamento nacional. Sabe-se que “público” e “estatal” são dois conceitos não consensuados na academia. Neste trabalho, considera-se pelo menos dois modelos de emissoras públicas. No modelo BBC, a principal fonte de renda é a cobrança de uma taxa aos telespectadores. Há, portanto, interdependência orçamentária do Estado. O modelo europeu continental, mesmo quando estabelece a autonomia orçamentária, prevê transferência de recursos estatais às emissoras, que foram historicamente criadas na estrutura do Estado, quando a radiodifusão era monopólio estatal, motivo pelo qual as chamaremos de público-estatais. Este modelo continental assemelha-se mais ao argentino.

comunicação do país. Também excluíram as telefônicas do rol de empresas que podem produzir conteúdo audiovisual. A aprovação do texto na Câmara foi em 17 de setembro e no Senado, em 10 de outubro, sem modificações.

Mas todo esse processo não se deu sem oposição. Os grupos de mídia privados com fins lucrativos; as câmaras empresariais; a *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP)¹⁰¹; alguns jornalistas, principalmente os mais famosos; políticos de correntes partidárias opostas ao governo acusaram a presidente de censura¹⁰² e até hoje afirmam em editoriais, por meio de colunas¹⁰³, em entrevistas ou discursos no Parlamento que Cristina usa a Lei e o órgão regulador criado para atingir grandes grupos midiáticos, em especial o desafeto *Clarín*.

A oposição à LSCA questionou-a na justiça assim que foi aprovada pelo Congresso. O deputado federal Enrique Thomas entrou com uma ação no Juizado Federal de Mendoza, a cargo da juíza Olga Pura de Arrabal, que suspendeu a aplicação da Lei 26.522 (BARANCHUK, USÉ, 2011, p.24-25). A ação questionou a legalidade dos trâmites legislativos que culminaram com a aprovação do texto. Em entrevista realizada ao deputado Enrique Thomas¹⁰⁴, ele explicou que o processo teve entre 24 e 27 irregularidades graves:

O relatório, por exemplo, tem que ter sete dias para que as pessoas saibam, em geral, o que se está votando. Esse é um tempo em que qualquer deputado da nação pode fazer observações e deixá-las manifestas, escritas. Quando entregaram a última versão, tinha várias modificações de fundo, e no recinto, nas bancadas, enquanto se discutia o texto, iam corrigindo coisas, alterando e modificando o espírito do que se ia votar. Formalmente, fizemos um comunicado em que detalhamos as irregularidades produzidas, porque a imprensa era insustentável, ou seja, não havia maneira de fazer uma defesa formal que fosse escutada para corrigir essas irregularidades produzidas. De qualquer maneira, os governistas iam ter número, por isso nós insistíamos que se fosse

¹⁰¹ Ver “Críticas de la SIP a la ley de medios”, publicado no *La Nación* em 23/3/10. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1246307-criticas-de-la-sip-a-la-ley-de-medios>>. Acesso em: 28 fev. 2012. A reportagem contém links para as três resoluções da SIP publicadas no início de 2010 contra a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. No fim de 2011, a SIP também criticou o novo marco legal de radiodifusão do Equador, o que prova que as críticas não são simplesmente contra o governo Kirchner, mas contra a ação em si de regular a comunicação audiovisual. Ver “SIP: ley de medios es un retroceso”, publicado no *El Comercio* em 18/11/11. Disponível em: <http://www.elcomercio.com/politica/SIP-ley-medios-retroceso_0_592740884.html>. Acesso em: 28 fev. 2012.

¹⁰² Para citar um exemplo: “Para ATA [Associação de Teledifusoras Argentinas], la ley de medios ‘impone regulaciones, limitaciones y obligaciones que debilitan al extremo la actividad privada gratuita, cuya única fuente de ingresos son los obtenidos por la venta de publicidad. Todo ello, por otra parte, es en buena medida fruto de la imposición por el Estado a las emisoras, de ciertos contenidos y la prohibición de otros’” Trecho da reportagem publicada no *Clarín* em 13/10/10, “Los canales de TV presentan una demanda contra la ley de medios”. Disponível em: <http://www.ieco.clarin.com/economia/canales-TV-presentan-demanda-medios_0_352764996.html>. Acesso em: 28 fev. 2012.

¹⁰³ Adrián Ventura escreveu em uma coluna no *La Nación*, em 6/9/09: “El proyecto de ley de medios que impulsa el Gobierno pretende producir un fuerte reacomodamiento en el mercado de las comunicaciones y de la prensa: no sólo saldrá perjudicado el Grupo *Clarín* sino también otros de sus grandes competidores que hoy se desempeñan en libertad; desembarcarán las empresas telefónicas en el negocio de los cables y, también, podría abrir la puerta para que empresarios cercanos al poder compren, a bajo precio, canales de aire como el 13 y *Telefé*. (...) Pero como la ley es muy reglamentarista y restrictiva, también habrá más concentración, menos empresas medianas, menos producciones independientes, menos señales de cable y más desempleo.” Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1171374-como-golpea-la-ley-a-los-grandes-medios>>. Acesso em: 28 fev. 2012

¹⁰⁴ Entrevista concedida à autora em abril de 2012.

corrigindo as irregularidades gravíssimas que ocorreram. Nada disso se passou. Acho que fomos 90 deputados nacionais os que nos levantamos e nos retiramos do recinto, mas o único que teve êxito nas ações judiciais – porque houve quatro ações – em passar por instâncias sucessivas fui eu, na província de Mendoza, até a Corte Suprema. [tradução nossa] (THOMAS, 2012)

O deputado explica que as irregularidades formais foram produzidas por causa da rapidez com que se queria votar a Lei 26.522, possivelmente porque o Congresso estava em fim de mandato e entre os novos parlamentares eleitos, o governo não tinha maioria. A segunda instância confirmou a decisão da juíza mendoncina e o caso chegou à Suprema Corte argentina. Mas a Corte Suprema alegou que essa demanda deveria ter sido resolvida dentro da Câmara dos Deputados. Contudo, Thomas afirma essa decisão é a “morte das minorias, porque nas comissões onde eu teria que me queixar, os governistas são maioria, e jogam a reclamação pela janela” [tradução nossa] (THOMAS, 2012).

O diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla, considera absurda a suspensão de uma lei nacional aprovada por ampla maioria, nas duas câmaras do Congresso, pela juíza de Mendoza, para deixar vigente um decreto-lei da ditadura militar, todo reformado por decretos de necessidade e urgência do Poder Executivo, sobretudo na época de Menem:

Também era uma loucura o motivo pelo qual se suspendia, por supostas falhas procedimentais na Câmara dos Deputados. Claro, o decreto da ditadura militar não tinha nenhum problema procedimental, porque não tinha procedimento. Era um decreto assinado por Jorge Rafael Videla e nada mais. Não havia representação popular nenhuma. (...) Isso demonstra também o poder estendido dos grupos empresariais encabeçados pelo *Clarín*, essa capacidade de chegar a setores do Poder Judiciário, do Poder Legislativo. Agora, nota-se uma certa distância de alguns setores da oposição política, mas nos últimos três ou quatro anos, os deputados e senadores opositores transformaram-se em porta-vozes do *Clarín*. (...) Isso tem relação também com um processo que se deu a partir da concentração midiática, que a política era feita em par e pelos meios de comunicação. Por isso, enfrentar um grupo midiático significava morder a mão do amo que lhe dava de comer. Se o *Clarín* ou algum meio importante apagasse de sua página algum deputado, ele comprometia sua carreira política. [tradução nossa] (BULLA, 2012)

Para Bulla, portanto, o deputado Enrique Thomas e os demais parlamentares opositores à Lei 26.522 agiam em nome dos grandes grupos midiáticos, principalmente do *Clarín*, ao votar contra o projeto e ao questionar o procedimento legislativo na justiça. As ações judiciais geraram transtornos, como se verá na análise sobre a aplicação, mas não impediram que a Lei entrasse em vigor no dia 15 de junho de 2010, após decisão da Suprema Corte em favor da norma. Resta ainda a ação do grupo *Clarín* contra os artigos 45 e 161, que estabelecem os limites de propriedade de licenças.

4.3 Entrevistas: o conflito que levou à lei

Nas entrevistas semi-estruturadas realizadas para subsidiar esta dissertação, antes de abordar a aplicação em si, os entrevistados foram questionados sobre o contexto de aprovação da Lei. As informações contextuais serviram para compreender melhor a aplicação da Lei 26.522 e a opinião de cada entrevistado sobre como a legislação está sendo colocada em prática.

Há várias hipóteses sobre como começou o conflito entre o governo dos Kirchner e o Grupo *Clarín*. É consenso que esse embate se acirrou a partir de 2008, na crise do campo, após a edição da Resolução 125 pelo governo, mas para alguns entrevistados como os professores universitários Guillermo Mastrini e Martín Becerra e o advogado Henoah Aguiar, esse foi apenas um dos campos de batalha de um conflito que é anterior e teve origem em negociações mal-sucedidas entre Néstor Kirchner e o Grupo *Clarín*, em torno das telecomunicações. Eles sustentam essa hipótese com o fato de que antes de 2008, os Kirchner e *Clarín* eram aliados. De acordo com Aguiar (2012), *Clarín* era o jornal mais governista que existia naquele momento e o CEO do grupo, Hector Magnetto, era um convidado frequente na residência presidencial de Olivos, bairro de Buenos Aires.

De acordo com Becerra e Mastrini, Kirchner afirmava que *Clarín* exigia entrar no negócio da telefonia e que ele não estava disposto a ceder esse espaço. Aguiar vai além: Kirchner queria ser sócio de *Clarín* e, para isso, estava disposto a facilitar a compra da *Telecom* por *Clarín*, assim como facilitou a fusão das empresas de cabo do grupo *Cablevisión* e *Multicanal*. O que ele queria, segundo Aguiar, era a decisão da capa:

Dizem as más línguas que ele recebia as capas antes que saíssem, na noite anterior, para que soubesse como iam ser, e que não gostou da capa do campo. A versão de *Clarín* é que eles não entregavam oficialmente; Kirchner tinha uma pessoa que lhe passava as capas e ele ligou para dizer que não gostou da do campo, foi quando lhe disseram ‘lamento muito, mas vai sair’. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012)

O jornalista do *La Nación* José Crettaz também conta essa versão da proximidade de Kirchner com o *Clarín*, a ponto de negociar capas e a leitura editorial que se dava a um tema. Segundo Crettaz, naquele momento era difícil para outros veículos competir, em termos de jornalismo, com o *Clarín*, nas informações sobre o governo, porque *Clarín* tinha um acesso privilegiado e em diversos momentos conseguiu entrevistas exclusivas com as autoridades governistas. Cobrir o governo seguramente era ainda mais difícil para o *La Nación*, jornal de oposição declarada ao kirchnerismo, pelo qual Néstor Kirchner não tinha nenhuma simpatia.

Crettaz conta que reportagens publicadas por ex-jornalistas do *Clarín* afirmam que Néstor Kirchner teria oferecido ao CEO do grupo, Hector Magnetto, negócios na área de petróleo, em troca de apoio para a permanência dos Kirchner no poder. Crettaz acredita que essa história é bastante provável, já que o mesmo foi feito com outros empresários governistas como Cristóbal López, dono do Grupo *Indalo*, de comunicação, e José Luis Manzano, sócio do Grupo *Uno*, ambos com negócios petrolíferos.

De acordo com Henoah Aguiar, como os sócios do *Clarín* não quiseram vender ações ao ex-presidente e, além disso, distanciaram-se do governo e começaram a fazer uma cobertura desfavorável, que se intensificou na crise do campo, o conflito entre os Kirchner e o *Clarín* começou. “A Resolução 125 foi a desculpa da qual *Clarín* necessitava para se separar do governo. Quando ocorre o conflito da 125, Kirchner pronuncia essas frases ‘*Clarín* miente’ ou ‘*Estás nervioso, Clarín*’” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012). De acordo com Aguiar, a última tentativa de Néstor Kirchner de se reconciliar com o grupo foi no fim de 2008, na venda de ações da *Telecom*, mas como o *Clarín* mostrava-se irredutível, ele impediu a entrada do grupo no setor de telefonia e a maioria das ações da *Telecom* Argentina continuaram nas mãos da *Telecom* Itália – que por sua vez, foi comprada pela *Telefónica* espanhola. A *Telecom* Itália já tinha metade da empresa argentina e ampliou sua participação para 60%, apesar de o processo da Comissão de Defesa da Concorrência ter apontado os prejuízos do monopólio para o mercado argentino.

Aguiar sustenta que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual é mais um capítulo desse conflito, pois, na mensagem de abertura das sessões legislativas de 2008, o tema da legislação de radiodifusão não foi mencionado. Para ele, a vontade política do governo em apoiar a Lei tem origem no conflito com o *Clarín*:

Quando termina a crise do campo, Néstor Kirchner se deu conta de que não entraria no grupo, que já estava contra o kirchnerismo, porque *Clarín* jogou muito forte contra, da mesma maneira que Kirchner jogou muito forte para ser sócio do *Clarín*. O grupo muda sua linha editorial, depois já não pode voltar atrás. (...) Além disso, o kirchnerismo estava em queda e necessitava atacar, demonstrar que ainda tinha forças, senão caía o governo. (...) Cristina, nisso sempre foi mais principista. Quando termina de declarar a guerra, em dezembro de 2008, transforma-se em guerra santa. Quando avança sobre este tema e começa a dizer a Mariotto¹⁰⁵ que essa seria a mãe de todas as batalhas, radicaliza-se brutalmente. (...) Além disso, de forma simplificada, se

¹⁰⁵ Juan Gabriel Mariotto foi o último interventor do Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), antiga autoridade de aplicação da Lei 22.285. Ele assumiu o cargo em abril de 2008 e conduziu todo o processo de elaboração e discussão do anteprojeto e aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Foi também o primeiro presidente da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca), órgão regulador criado pela Lei 26.522.

consegue dominar Paolo Rocca, de *Techint*¹⁰⁶, e Magnetto, de *Clarín*, os dois maiores do país, o controle está assegurado. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012)

O porta-voz do Grupo *Clarín*, Martín Etchevers, nega algumas dessas hipóteses. Ele assegura que nunca houve uma oferta clara e concreta de Néstor Kirchner para comprar ações do grupo. De acordo com Etchevers, o mais próximo que Kirchner chegou de *Clarín* foi quando estatizou o fundo de pensão das aposentadorias privadas, AFJP, que tem cerca de 8% das ações que o grupo cotiza na bolsa de valores. Entretanto, essas ações não têm poder de voto, portanto, não haveria nenhuma influência. Etchevers reconhece que *Clarín* sempre teve interesse em participar do mercado de telecomunicações desde os anos 1990:

como vinha o tema da convergência, para os meios ia ser cada vez mais importante ter um pé na distribuição, neste momento não estava tão claro se era móvel ou fixo, se era banda larga ou não, mas sabia-se que de alguma maneira os dispositivos de distribuição da informação iriam se concentrar. Daí nossa aposta na TV a cabo e nas telecomunicações. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

Nos anos 1990, o *Clarín* adquiriu 22,5% da empresa de telefonia celular CTI, mas teve que vender durante a crise de 2001, assim como a participação majoritária que detinha na empresa de TV via satélite *DirectTV*. Essas vendas permitiram que o *Clarín* reduzisse sua dívida em dólares em quase 50%. Antes da crise também houve conversas entre o *Clarín* e a *Telecom* Itália, em busca de uma associação estratégica entre o serviço de telefonia e de televisão a cabo, por meio da *Multicanal*, mas esse contato foi frustrado pelo momento econômico argentino. Em 2007, após a fusão entre a *Cablevisión* e a *Multicanal*, o *Clarín* viu que o futuro seria oferecer serviços de *triple play*¹⁰⁷ e *quadruple play*¹⁰⁸, por isso continuou a querer entrar nos negócios de telefonia. Porém, entrar na telefonia móvel parecia impossível ao grupo, já que há muito tempo o governo não fazia e ainda não fez uma licitação para distribuir frequências no espectro eletromagnético. Então, o caminho mais lógico era uma associação com *Telecom*. Primeiro, houve uma discussão na Argentina se, após a compra da *Telecom* Itália, acionista da *Telecom* Argentina, pela *Telefónica* da Espanha, dona da *Telefónica* Argentina, não haveria um monopólio das telecomunicações, o que descumpriria os contratos originais de privatização. Essa é uma questão que até hoje está em discussão e,

¹⁰⁶ O Grupo *Techint* é uma multinacional da área de siderurgia, construção e energia, que atua também na Argentina. Disponível em: <<http://www.techint.com/es-ES.aspx>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

¹⁰⁷ Prestar serviço *triple play* significa, em um mesmo pacote, oferecer voz, dados e vídeo, ou seja, telefone, internet e televisão. Disponível em: <<http://computer.yourdictionary.com/triple-play>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

¹⁰⁸ Prestar serviço *quadruple play* significa, em um mesmo pacote, oferecer *triple play* mais serviços sem fio – *wireless* – como telefone celular, por exemplo. Disponível em: <<http://computer.yourdictionary.com/quadruple-play>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

por isso, a *Telecom* ganhou o direito de recomprar as ações que Kirchner a obrigou a vender aos *Wertheim*, um grupo argentino, numa tentativa de solucionar o suposto monopólio. *Clarín* viu nessa recompra, uma possibilidade para entrar na *Telecom*. Porém, segundo Etchevers, “o que fez Kirchner depois de 2008, quando leva o conflito com os meios a um nível de virulência inusitado, foi bloquear qualquer possibilidade de que nós tenhamos uma aliança estratégica com *Telecom*. Deixou claro aos italianos que o único sócio que não podiam ter era *Clarín*” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Portanto, embora reconheça problemas na relação com Néstor Kirchner por causa das telecomunicações, Etchevers localiza o conflito antes do episódio *Telecom*, sendo este mais um motivo para acirrar os ânimos entre o governo e o grupo. A explicação do porta-voz para o conflito, que segundo ele começou cerca de três anos antes da Resolução 125, é a discordância de Kirchner com o tratamento editorial que *Clarín* deu ao governo:

A situação do governo havia ficado mais complicada com a questão da inflação crescente, os casos de corrupção, uma quantidade de temas que meios importantes da Argentina como *Clarín*, *La Nación*, *Perfil* informaram e isso, evidentemente, incomodou muito o governo que estava acostumado, desde a gestão de Santa Cruz, a ter um controle unitário e autoritário da agenda pública. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

Para reforçar sua hipótese, Etchevers retoma a gestão de Néstor Kirchner como governador de Santa Cruz. Segundo ele, os veículos do interior são muito dependentes de publicidade oficial, já que o mercado publicitário privado é pequeno. Desse modo, Kirchner utilizava os anúncios oficiais para controlar o discurso da imprensa local, o que provocou quase o desaparecimento de veículos independentes. Mesma tática queria utilizar no cenário nacional, quando passou a ser presidente, mas isso só ficou claro dois ou três anos depois que assumiu o cargo, de acordo com o porta-voz. Quando Kirchner assumiu o governo, a situação política, econômica e institucional da Argentina era muito frágil:

Nesse período, o governo focou-se mais na gestão e menos na briga com os meios. E me parece que também os meios tiveram uma atitude de reconciliação. (...) À medida que o governo foi crescendo em poder político, começou a mostrar essa cara mais autoritária, (...) com uma série de expressões públicas em que os meios se transformaram nos principais inimigos. Com *La Nación*, ele sempre foi assim, porque acreditava que esse jornal era sua antípoda ideológica. Com *Clarín*, durante um tempo foi mais cuidadoso, porque sentia que o público de *Clarín* é muito mais diverso – *multitarget* – e que representavam parte de seu eleitorado. (...) Quando as coisas começaram a complicar, com a questão da inflação, da falta de energia, da corrupção, esta incompreensão que Kirchner tem do papel do jornalismo ficou mais clara. (...) Ou seja, de maneira alguma alguém pode dizer que existe uma atitude militante do

Clarín, a favor ou contra. Mas, claro, para a lógica militante do kirchnerismo, que vê tudo em termos binários, ou você é amigo ou inimigo, aliado ou adversário, está comigo ou contra mim. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012).

Etchevers conta que Carlos Menem, outro ex-presidente peronista, mantinha semelhante relação “patológica” com os veículos de comunicação. Segundo ele, Menem não tolerava a linha editorial de *Clarín*, crítica ao governo, e por isso fortaleceu um grupo multimídia aliado, o *CEI/Telefónica*, para disputar com o *Clarín*. O CEI comprou uma quantidade de canais, rádios e revistas inédita na Argentina, em um tempo recorde. Mas acabou se desfazendo com o agravamento da situação econômica do país no fim dos anos 1990.

Néstor Busso, ex-presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e integrante do *Fórum Argentino de Rádios Comunitárias* (Farco) acredita que no início do governo, Néstor Kirchner, como todo político, pensava que era necessário negociar com as empresas de comunicação e chegar a um acordo: “tudo indica que Kirchner tinha boas relações ou pelo menos buscava ter boas relações com os meios” [tradução nossa] (BUSSO, 2012). Mas afirma que a ruptura se deu por causa de pressões e chantagens dos empresários do setor. Segundo ele, Kirchner disse publicamente que, ao assumir o governo, os dirigentes do jornal *La Nación* levaram ao presidente um documento com medidas que o governo deveria tomar. Néstor mandou-os embora e a ruptura com o *La Nación* foi quase imediata. Com o *Clarín*, a ruptura foi posterior, “mas a relação nunca foi excelente”.

Matias Melillán, representante dos povos indígenas no Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, também acredita que a origem do conflito está no confronto ideológico, de interesses políticos e econômicos, entre o governo de Néstor Kirchner e grandes grupos empresariais. Mas, assim como Busso, o descreve de maneira mais favorável ao governo: a necessidade do governo de romper com as políticas neoliberais foi o que provocou, por um lado, o descontentamento dos grandes empresários, mas por outro, o crescimento do apoio popular ao governo, que culminou na Lei 26.522.

O subsecretário-geral da presidência, Gustavo López, também sustenta que o conflito tem origem na política econômica do governo:

quando o governo terminou a recuperação econômica, no fim de 2006, começam as tensões. No mandato de Cristina Fernández de Kirchner, começa o enfrentamento entre os grupos concentrados e o governo, mas já vinham de alguns meses antes e era basicamente por uma questão de poder. Os grupos deixaram que Kirchner governasse até que o país se recuperasse, depois, quiseram governar eles, justo no momento em que se deu a mudança de governo. (...) Os grupos de meios são *Clarín* e *La Nación*,

mas basicamente são todos os setores concentrados da economia, beneficiados pelo modelo neoliberal das privatizações dos anos 1990, que ficaram com as partes mais rentáveis do Estado. (...) Na Argentina, tudo foi privatizado. Então, quando Kirchner começa a mudar a orientação econômica, com um programa *keynesiano* clássico de gerar mercado interno e elevar o consumo, em um momento determinado produz uma quebra, quando começa a afetar os interesses desses grupos. (...) O jornal *La Nación* sempre foi ideologicamente opositor ao governo, desde o primeiro dia. Agora a *Clarín*, esse modelo convém porque é um jornal que nasce na classe média e quanto melhor vai a classe média, melhor estará *Clarín*. Mas quando o governo afetou algum negócio para democratizar os meios, *Clarín* posicionou-se absolutamente contrário. [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012)

Pelo que afirma López, compreende-se por que *Clarín* e o governo Kirchner foram aliados, na medida em que a política econômica do governo favoreceu a classe média, mas não é possível afirmar exatamente quando se deu a ruptura dessa relação. Segundo ele, a separação foi pelo intuito do governo em democratizar a comunicação.

De acordo com Becerra, há também uma versão de que o conflito entre o governo e *Clarín* começou em março de 2008, no terceiro mês de governo de Cristina Kirchner, a partir da edição da Resolução 125, que aumentava o imposto para as exportações de soja. Henoch Aguiar explica que a soja é para a Argentina o que o petróleo é para a Venezuela: o principal produto de exportação. Segundo essa versão, na crise do campo, *Clarín* adotou uma posição mais crítica em relação ao governo por proximidade à classe proprietária e porque teria interesses econômicos ligados à exploração da soja. De fato, o grupo tem uma empresa que promove exposições agropecuárias e um dos sócios tem negócios no setor agrícola, mas muitos entrevistados duvidam que essa tenha sido a origem do conflito. Como já foi dito, nenhuma dessas hipóteses sobre o começo do confronto foi comprovada. Porém, é unânime entre os entrevistados o ponto de vista de que, a partir da crise do campo, teve início uma batalha discursiva entre o governo e os grandes veículos de comunicação, principalmente o *Clarín*, que foi se ampliando e se radicalizando.

O conflito do campo é considerado a gota d'água por muitos entrevistados para que o governo decidisse enviar um projeto de lei de radiodifusão ao Congresso. Mastrini e Becerra acreditam que não haveria a Lei 26.522 se não houvesse a Resolução 125. De acordo com Becerra, a resolução polarizou em dois campos a sociedade argentina: governo e oposição, na qual se incluíram os veículos comerciais, que abertamente se posicionaram como opositores ao governo.

De acordo com o Deputado Enrique Thomas, da Frente Peronista – de oposição ao kirchnerismo –, a Resolução 125 disparou a vingança do governo contra o Grupo *Clarín*, por isso o anteprojeto de Lei de Meios veio à tona. Ele explica que, antes do conflito do campo, os

projetos de Lei de Meios estiveram “dormindo anos e anos, desde o princípio da democracia, em 1983, e não eram sequer tratados nas comissões do parlamento” (THOMAS, 2012).

O diretor de notícias do canal *América*, Rolando Graña, afirma que a Lei foi armada para enfrentar o suposto poder da televisão aberta e dos canais de notícias. Os Kirchner, segundo ele, estavam muito incomodados com a disputa de poder que se sucedeu durante o conflito com o campo. Graña acredita que, por interesses corporativos, os grandes veículos – e quando faz essa referência, parece não se incluir nesse grupo – fizeram oposição selvagem ao debate sobre o pagamento de impostos agrários, porque a soja é a principal fonte de renda da Argentina. Ele afirma que a relação dos Kirchner com as emissoras já não era muito boa, pois antes de assumir o poder, haviam estudado o caso Chávez na Venezuela e desde o primeiro momento tiveram uma política de “palo y zanahoria”¹⁰⁹ com os grupos multimídia. Mas, após o conflito do campo, exacerbaram sua natural paranóia sobre o que passava nos canais de televisão e decidiram iniciar o debate sobre a Lei.

José Crettaz, que cobriu o conflito pelo *La Nación*, afirma que entre março e julho de 2008, a Argentina sofreu de paralisia institucional e econômica, pois a tentativa de subir os impostos sobre as exportações de grãos suscitou uma espécie de rebelião no interior agropecuário, um “conflito tremendo, com cortes de rodovias, mobilizações de multidões tanto do setor que reclamava como do setor que apoiava o governo, que também saiu às ruas com relativa violência” [tradução nossa] (CRETZAZ, 2012). De acordo com Crettaz, o governo kirchnerista entendeu que os veículos de comunicação eram responsáveis por amplificar esse conflito:

A partir desse momento, o que busca o governo nacional é controlar a circulação de informação diretamente, seja pela via da distribuição de publicidade oficial, coisa que já estava fazendo. Já havia favorecido a criação de grupos de meios afins a partir do direcionamento da publicidade oficial. (...) Aparentemente, aquele acordo prévio com o *Clarín* sobre o tratamento de algumas informações rompeu-se, pela cordura que *Clarín* e outros meios fizeram do conflito agropecuário. (...) Por que decide o governo mandar o projeto de lei? Porque necessitava partir o grupo *Clarín*. De fato, vários artigos da Lei de Meios têm nome e apelido e foram feitos na medida do grupo *Clarín*. [tradução nossa] (CRETZAZ, 2012)

Crettaz também afirma que os Kirchner estavam reproduzindo na política de comunicação nacional o que fizeram em nível local em Santa Cruz, por exemplo, o uso da

¹⁰⁹ Não se encontrou tradução para esta expressão. Ela tem origem na seguinte situação: para fazer um burro andar, ele é castigado com um pau, ao mesmo tempo em que se coloca uma cenoura diante de sua cara, para que trate de alcançá-la, ainda que nunca a alcance. Essa expressão significa alternar um castigo com um benefício, ainda que inatingível, para alcançar um objetivo. Remonta a uma situação conflituosa, mas que não é percebida como tal, devido ao benefício.

publicidade oficial para premiar ou afogar determinados veículos, controle de veículos de comunicação através de empresários amigos ou de funcionários. Entretanto, como os grupos nacionais de comunicação são muito maiores e nem sempre são afetados por essas medidas, caso do Grupo *Clarín*, a saída era aprovar uma nova lei de radiodifusão que o enfraquecesse. Para Crettaz, se Hector Magnetto, o CEO do *Clarín*, e Néstor Kirchner tivessem conseguido chegar a um acordo, não haveria Lei de Meios.

Mas a Lei também era uma necessidade e uma demanda da sociedade civil, de acordo com o subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López. Mesmo assim, segundo ele, se não houvesse o conflito do campo, talvez o governo tivesse postergado o envio do projeto ao Congresso ou enviado um projeto diferente. Após a Resolução 125, ficou claro o conflito pelo poder: os grandes proprietários de terra, apesar de terem se beneficiado do crescimento do país durante o governo de Néstor Kirchner, não queriam uma intervenção estatal em seus negócios. Esse conflito somado à perda das eleições parlamentares de 2009 levaram os Kirchner a uma radicalização na defesa de seu programa de governo, do qual uma nova lei de radiodifusão fazia parte.

Um dos principais autores do anteprojeto, Damián Loreti, também apresenta indícios de que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual já estava nos planos dos Kirchner. Segundo ele, uma nova legislação para a radiodifusão já estava contemplada na plataforma eleitoral da *Frente para la Victoria*¹¹⁰ de 2003, apesar de que todo mundo diga que não. Quando Néstor Kirchner assinou o Decreto 527, que prorroga em dez anos as licenças, Loreti afirma que duvidou muito que a lei ia sair. Mas voltaram a colocar o tema na plataforma de Cristina, em 2007, então alguma esperança havia. E para comprovar que a lei já estava no projeto político do governo, Loreti conta que “há uma nota de um jornalista do *La Nación* que, de modo muito desafiante, diz ‘vamos ver se agora se animam a tirá-la da gaveta’” [tradução nossa] (LORETI, 2012).

Néstor Busso, ex-presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e integrante do *Fórum de Rádios Comunitárias* (Farco), também conta que, em setembro de 2007, falou a Néstor Kirchner sobre a necessidade de mudar a lei de radiodifusão no ato que outorgou a licença da rádio AM às *Madres de Plaza de Mayo* e o presidente respondeu que isso seria feito no governo de Cristina Fernández. Além disso, em fevereiro de 2008, a líder das *Abuelas de Plaza de Mayo*, Estela Carlotto, entregou a Cristina um projeto de lei feito pelo *Farco* e a presidente confirmou que iria promovê-lo. Para Busso, a 125 teve influência,

¹¹⁰ Facção política do governo que compreende parte do Partido Justicialista, mas que também inclui políticos de outros partidos, tais como o chamado Radicalismo K, de radicais que apóiam o governo Kirchner.

mas o tema estava na agenda do governo e parte da sociedade civil já estava mobilizada por uma nova lei:

Não posso dizer que a 125 não teve influência, porque foi um conflito político que dividiu o país. Então pode ser que haja acelerado o processo. Mas é fato que o tema já estava na agenda do governo e a força social estava organizada e com propostas. Por isso digo que haveria lei ainda que não houvesse o conflito da 125. [tradução nossa] (BUSSO, 2012)

Gustavo Bulla, funcionário da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* desde maio de 2008, também acredita que o governo deu os primeiros passos para formular um projeto de lei de radiodifusão antes do conflito do campo, o qual apenas reforçou essas intenções. Tanto que, menos de um mês após o conflito, em abril de 2008, a presidente Cristina Kirchner nomeou Juan Gabriel Mariotto como intendente do Comfer e essa designação estava diretamente vinculada à tarefa de trabalhar num projeto de lei de radiodifusão.

O secretário-geral da *Federación Argentina de Trabajadores de Prensa* (Fatpren), Gustavo Granero, acredita que a origem da Lei está ligada a uma proposta kirchnerista de mudar a forma de fazer política, que já vem desde o governo de Néstor Kirchner. Entretanto, ele não podia partir para o enfrentamento, tinha que manter uma base de apoio com setores da direita e da esquerda, porque sua base própria era muito pequena. No governo de Cristina, segundo Granero, o enfrentamento tornou-se possível e necessário:

Cristina, creio que é a evolução de um setor político. (...) ela sabia que, na Resolução 125, perdeu-se muito pela comunicação. Não tínhamos lugares onde se expressar. Como sindicatos, estávamos a favor da Resolução 125, que era colocar um limite à quantidade de exportações, porque o preço dos alimentos no mercado interno estava crescendo desmedidamente. A ideia com esse limite era que pusessem alimentos no mercado argentino. Perdemos, mas na comunicação. Foi na comunicação que nos ganharam os grupos concentrados, em armar o discurso. Falaram de camponeses. Na realidade, eram donos de grandes campos, onde exploram trabalhadores, onde há concentração de riquezas e de terras, e diziam que eram camponeses. [tradução nossa] (GRANERO, 2012)

Granero acredita que não haveria LSCA se não houvesse Resolução 125, pois o conflito do campo colocou na agenda a necessidade de uma nova lei. Foi quando se deram conta de que perderam e perdiam muitas batalhas por causa da comunicação desequilibrada.

O professor universitário e integrante da *Amarc*, Santiago Marino, afirma que a questão sobre que motivos que levaram Cristina Kirchner a enviar o anteprojeto de lei ao

Congresso tem diversas respostas possíveis, de acordo com o ponto de vista de quem a responde. Segundo ele, no conflito do campo, em 2008, os grandes produtores agropecuários recebem um apoio muito marcado dos veículos privados comerciais, sobretudo do Grupo *Clarín*, que, para Marino, funda-se no próprio interesse dos donos do grupo no mercado agropecuário. Essa posição contrária estabeleceu as condições para que o governo, “que até então havia sido sócio político do Grupo *Clarín*” [tradução nossa] (MARINO, 2012), transformar a decisão de avançar no marco regulatório da radiodifusão, tomando uma série de medidas paralelas, como foi a decisão do acordo com a *Asociación de Fútbol Argentino* (AFA) para transmitir as partidas de futebol pela televisão aberta. O *Fútbol para Todos*¹¹¹ dá ao governo ainda mais legitimidade social, pois afeta um negócio importante do *Clarín* e ainda garante o acesso dos cidadãos a um conteúdo relevante para a tradição cultural argentina, como explica Marino. Às origens do conflito, embora não o tenha comprovado, ele acrescenta o incômodo por parte do *Clarín*, porque o governo de Néstor Kirchner não contribuiu com o grupo na compra da *Telecom*. O fato é que houve uma ruptura, a partir de 2008, numa política em que o governo vinha favorecendo o grupo desde 2003. Segundo Marino, a crise do campo começa em 11 de março de 2008. No dia 31, o governo substitui o interventor do Comfer, Julio Bárbaro, que “teve uma gestão muito vinculada aos interesses dos grupos nacionais, fundamentalmente do Grupo *Clarín*”, por Gabriel Mariotto, “que traz consigo a marca de uma nova gestão e a proposta da lei de radiodifusão era a mãe de todas as batalhas” [tradução nossa] (MARINO, 2012).

Damián Loreti conta que o desejo de Mariotto de aprovar uma nova lei de comunicação audiovisual é antigo. Os dois trabalharam juntos em um projeto do Deputado Enrique Paz, em 1991, mas faltaram quatro votos para que o projeto fosse aprovado na comissão. “Não tínhamos quórum e já que o governo era Menem, nos despedimos e dissemos: ‘não é desta vez, mas o primeiro que chega a algum lado chama o outro e fazemos a lei’” [tradução nossa] (LORETI, 2012). Mariotto assume no dia 1º de abril, na época da crise do campo, mas uma semana antes de assumir, ele ligou para Loreti e disse: “vamos fazer a lei”. Portanto, além da vontade política do governo de apoiar um novo marco legal para a comunicação, ainda que motivado pelo conflito com o *Clarín*, a entrada e a permanência do tema na agenda foram reforçadas por Gabriel Mariotto, quem conduziu o processo da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual.

¹¹¹ Na Argentina, antes de o Estado comprar os direitos de transmissão de futebol, em 2009, as partidas eram vistas apenas pela televisão a cabo. Na TV aberta havia uma edição dos melhores momentos, no programa Fútbol de Primera, que passava aos domingos, às dez da noite.

O porta-voz de *Clarín*, Martín Etchevers, acredita que, com ou sem conflito do campo, o governo teria tentado de qualquer maneira avançar com uma estratégia hostil contra os veículos privados. Segundo ele, qualquer crítica ou caso de corrupção publicados na mídia o governo encara como uma fantasia, uma mentira dos veículos de comunicação e responde com um ataque. Não entende que se trata do direito e do dever de cumprir seu papel de informar. “Parece-me que cedo ou tarde, não sei se a mesma lei ou outra, esse tipo de iniciativa destinada a diluir, atomizar, fragmentar e, se possível, fazer desaparecer os meios independentes, creio que existiria” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Por isso, quando Cristina Kirchner anunciou a intenção de enviar um anteprojeto de lei de comunicação audiovisual ao Congresso, Etchevers disse que o grupo não conhecia o texto, mas sabia que o contexto de ataques quase diários era pouco alentador: mais do que um objetivo declamado de democratização ou de atualização tecnológica da lei de radiodifusão o objetivo era outro. “Kirchner disse publicamente quando estava vivo: a Lei de Meios é uma vingança contra *Clarín*” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Uma lei contra um nome e apelido, segundo ele.

Mesma opinião tem o deputado Enrique Thomas, da Frente Peronista, autor da ação de inconstitucionalidade que suspendeu a aplicação da Lei logo após sua aprovação, em outubro de 2009, até junho de 2010. Questionado sobre os verdadeiros motivos que o levaram a entrar com a ação, ele admitiu que a propôs não apenas pelos trâmites sumários, mas por ser contrário ao texto. Segundo ele, a Lei não passa de uma vingança contra o Grupo *Clarín*:

O núcleo central dessa Lei viciada é uma vingança contra o grupo *Clarín*, 90% do seu conteúdo é isso. (...) Assim nasceu e quando uma coisa nasce assim, não há forma de consertá-la, porque no espírito do que vai aplicar a Lei impera o sentimento de vingança e não de justiça nem de democracia. Os argentinos perderam uma oportunidade histórica de construir uma Lei de Meios consensual, que substituísse a Lei de Meios da ditadura, porque foi uma vingança de Néstor Kirchner contra o grupo *Clarín*. Antes de tudo eram sócios, eram amigos até a guerra do campo. Quando se edita a Resolução 125, Néstor percebe o desastre que *Clarín* fez e aí começa a ideia da lei de meios. Os fundamentos são honoráveis, mas nunca foram colocados em prática e até o dia de hoje, muitos dos que apoiaram fervorosamente essa Lei estão amargurados com o resultado. [tradução nossa] (THOMAS, 2012)

Thomas reivindica um acordo em torno de uma questão que nunca foi consensual ao longo de toda a história argentina e dificilmente será, tendo em vista a diversidade de interesses contraditórios que envolve. Prova disso são as entrevistas realizadas para este trabalho, que revelaram opiniões completamente diferentes para um mesmo aspecto. Entretanto, o deputado acredita que seria possível alcançá-lo.

O que as entrevistas têm em comum é que todas elas reconhecem que o conflito com o *Clarín* contribuiu de alguma forma para a elaboração e aprovação da Lei 26.522, seja para gerar vontade política no governo ou para acelerar essa intenção prévia. Ou seja, o conflito colocou como prioridade na agenda do governo o tema de uma nova lei de radiodifusão. Em meio a esse conflito, surge a vontade política em aprovar uma nova lei de radiodifusão, como um dos episódios do embate. Mastrini e Becerra, entretanto destacam que, com o intuito de afetar o *Clarín*, o governo poderia ter enviado um projeto político qualquer ao Congresso, desde que fosse contrário aos interesses do grupo multimídia. Mas não foi assim: “elegeu-se uma regulamentação bastante democrática, pelo menos em sua redação. Podia-se prejudicar o *Clarín* com uma lei muito menos democrática do que a que se elegeu. Isso lhe permitiu ganhar legitimidade social e apoio de quem não era do governo” [tradução nossa] (MASTRINI, 2012). Para o subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, Cristina Kirchner sabia que a Lei iria intensificar o conflito com as empresas de comunicação, por isso buscou apoio social:

Os meios já não se dedicavam tanto a informar, sobretudo os grandes meios, como a fixar agenda política, então era preciso mudar um instrumento que não servia para nada, inaplicável, com atraso tecnológico de 28 anos, absolutamente anti-democrático, baseado na Doutrina de Segurança Nacional. E decidiu-se por um projeto realmente muito democrático, amplo e revolucionário, baseado no Pacto de San José da Costa Rica. (...) Cristina sabia que ia ter um enfrentamento muito grande com as corporações, mas enfrentamento já estava tendo, então era uma espécie de tudo ou nada. [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012)

O resultado dessa associação, para López, foi uma proposta democrática de regulação. Santiago Marino, da *Associação Mundial de Rádios Comunitárias* (Amarc) também opina dessa forma:

A representação que os meios hegemônicos constituem dos protestos a partir do conflito gerado pelos grandes proprietários agropecuários faz o governo apoiar-se em alguns setores os quais tinha ouvido até então, mas não havia contemplado suas propostas. Aí encontrou um processo de baixo para cima de construção política e de propostas de políticas públicas, porque a Coalizão apresentou seus 21 pontos em 2004, quando se cumpriu 21 anos de democracia com um decreto-lei que era qualquer coisa, menos democrático. O que podia ter feito o governo nesse momento? Sancionar uma legislação que afetasse diretamente o grupo *Clarín* e que não gerasse condições democráticas à regulação. Não foi o que fez, porque se apoiou nessas organizações que estavam trabalhando havia muito tempo, tomou como próprias as propostas dos 21 pontos. Após essa derrota [do campo], que poderia implicar certo recolhimento, o que faz é dobrar a aposta e avançar com uma série de propostas. [tradução nossa] (MARINO, 2012)

Ele afirma que o governo aproveitou o acúmulo de debates e o trabalho da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, para conseguir apoio popular, no intento de criar uma nova legislação para o setor.

Outro que confirma essa estratégia do governo de recorrer às organizações da sociedade civil é o jornalista do *La Nación* José Crettaz, embora tenha opinião divergente sobre o caráter democrático da Lei: “o que fez o governo foi: ‘necessito desmembrar o *Clarín*. Agarro esse projeto que já vem com certa legitimidade acadêmica, com gente que o vem pedindo, por exemplo, todas as organizações de meios comunitários” [tradução nossa] (CRETIAZ, 2012).

Em abril de 2008, o governo convoca a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática pela primeira vez, a partir de um protesto gerado pela cobertura discriminatória de um discurso da presidente Cristina Fernández, no dia 25 de março, “em que os meios concentrados fazem uma apresentação não só muito defensora de uma das posturas do setor agropecuário, mas também muito discriminatória” [tradução nossa] (MARINO, 2012). Segundo Marino, há uma frase de uma colunista do canal 13, do *Clarín*, que diz: “as pessoas estão protestando na *Plaza de Mayo* e vêm os negros *piqueteros* expulsar-lhes do lugar”. Marino explica que, para o veículo, os negros são os que defendem o governo. Para compreender melhor essa frase, é preciso ter a noção de que a palavra “negro” na Argentina tem um sentido completamente diferente do Brasil. Significa marginal, gente desonesta, normalmente de classes sociais mais baixas. Trata-se de uma discriminação social¹¹². Assim, na visão dos argentinos, a linguagem discriminatória da frase dita pela colunista está em chamar os manifestantes governistas de marginais, gente desqualificada, e também de piqueteiros, que tem o sentido de arruaceiros.

O discurso dos veículos de comunicação provoca o protesto da *Universidad de Buenos Aires* (UBA), que publica uma nota a respeito. Segundo Damián Loreti, que na época era vice-diretor da Faculdade de Ciências Sociais da UBA, a declaração pedia mais pluralismo ao discurso midiático, diante da discriminação, das expressões claramente discriminatórias. Também solicitava o funcionamento do Observatório contra a discriminação, criado a partir de uma reclamação da ONU sobre xenofobia e racismo na mídia, em 2004. E, por fim, demandava a discussão de uma nova lei de radiodifusão. A declaração da UBA teve ampla repercussão na mídia. A partir dela, a UBA é convocada pela presidente Cristina Kirchner:

¹¹² A palavra “negro” não é usada com o intuito de realizar uma discriminação racial. Ao se buscar a origem da palavra “negro” com o sentido conotativo de marginal, é provável que se encontre algum tipo de exclusão racial, mas o uso atual não carrega essa intencionalidade.

Recebeu-nos a presidenta, falamos da resolução da Faculdade e um dos resultados da reunião é que Cristina anunciou o início da discussão da lei de radiodifusão. Informou que vai chamar a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática e todos os setores envolvidos, coisa que realmente se cumpriu. Reuniões semanais na Presidência. [tradução nossa] (LORETI, 2012)

A Coalizão para uma Radiodifusão Democrática surgiu em 2004, da união de distintas organizações sociais em torno do propósito comum de democratizar a comunicação. De acordo com Néstor Busso, a Coalizão inclui organizações sindicais opostas, como a *Central de Trabajadores de la Argentina* (CTA) e a *Confederación General del Trabajo* (CGT); todas as universidades públicas e seus reitores, inclusive os que eram da União Cívica Radical, partido de oposição ao peronismo; organizações de diferentes setores sociais, não apenas do movimento pró-democratização da comunicação. Essas organizações sociais avaliaram que seria necessário construir força social e política, ou seja, mudar a correlação de forças, porque se davam conta de que qualquer lei é sempre produto de uma correlação de forças na sociedade:

Não é uma decisão isolada ou voluntarista de um governo, é uma relação de forças sociais. Nós éramos fracos e estávamos divididos em diferentes setores, então nos propusemos a reunir todos esses setores populares para construir uma nova lei. E ali fizemos a convocatória do que depois se chamou Coalizão por uma Radiodifusão Democrática. [tradução nossa] (BUSSO, 2012)

O que se buscou na hora de formular uma proposta de lei foram os pontos de acordo, não discutir as diferenças. Assim construíram os 21 pontos apresentados em 2004 e que depois foram a base da LSCA. O acordo em torno de 21 temas foi possível, segundo ele, porque a Argentina discutia um novo projeto de lei para a radiodifusão desde 1983, ano da redemocratização. Desde então, 73 projetos de lei chegaram ao Congresso, poucos pela iniciativa do Executivo e a maioria apresentada por parlamentares, mas nenhum deles chegou ao plenário. Mesmo assim, já havia um debate acumulado em torno de alguns aspectos.

Gustavo Granero, da *Fatpren*, organização que também integra a Coalizão, explica que a tarefa do grupo foi tratar de resumir mais de 150 organizações políticas e sindicais em 21 pontos. Também houve um trabalho de difundir os 21 pontos, de instalar o debate. “Na época de Néstor Kirchner, a iniciativa foi apresentada, mas não estava na agenda nesse momento. Havia muitos problemas” [tradução nossa] (GRANERO, 2012). Mas depois da Resolução 125, instalar o tema na agenda foi possível, assim que a Coalizão apresentou os 21 pontos a Cristina, que os acolheu no anteprojeto de lei de comunicação audiovisual. Damián

Loreti afirma que a presidente teve visão política ao tomar um projeto que não era dela, fundamentado no que a Coalizão estava pedindo havia quatro anos.

Segundo Melillán, durante os anos 1990, os anos mais neoliberais do país, e durante a crise de 2001, a sociedade percebeu a incidência dos interesses políticos e econômicos das grandes empresas de comunicação. Nessa época, a lei de radiodifusão vigente, a 22.285, foi modificada para que se pudesse produzir a concentração dos veículos de comunicação nas mãos de duas ou três empresas. Parte da sociedade civil começou a mostrar esse descontentamento ao criar a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática em 2004, que reuniu organizações políticas, sociais, sindicais, universitárias, que viam a necessidade de modificar o mapa comunicacional da Argentina. Além disso, a concentração era tanta que as pessoas do interior percebiam que sabiam mais sobre o que acontecia em Buenos Aires do que da sua própria província. “Pessoas comuns começaram a entrar nessa discussão, a sociedade começou a ter noção de que os meios de comunicação incidem sobre a opinião pública e isso é o que gera uma participação imensa quando se começa a tratar da modificação da Lei de Meios” [tradução nossa] (MELILLÁN, 2012).

Durante todo o ano de 2008, transcorre o conflito com o setor agropecuário e a proposta da lei não passa de um debate. Mas, nos bastidores, Damián Loreti trabalhou no anteprojeto de lei, em alguns momentos, em conjunto; em outros, sozinho. Foi Loreti quem propôs o modelo dos serviços de comunicação audiovisual, com o foco no conteúdo de áudio e vídeo, independentemente da tecnologia. Loreti disse a Mariotto que era melhor fazer uma extensa fundamentação para explicar o que foi feito, que desse embasamento ao projeto e evitasse comentários do tipo “isso é uma invenção que não existem em lugar nenhum”. A presidente preferiu notas de direito comparado para cada artigo, que explicam sua origem, assim como as notas do Código Civil.

No dia 1º de março de 2009, na abertura das sessões legislativas, a presidente anuncia que, em breve, enviaria um projeto de lei de radiodifusão. No dia 18 de março, apresenta o anteprojeto de lei e, em vez de mandar direto ao Congresso, convoca os fóruns cidadãos, “uma instância nova na Argentina, não apenas para a radiodifusão, mas para todas as políticas públicas, que é a participação cidadã no estabelecimento da política pública” [tradução nossa] (MARINO, 2012). Segundo Loreti, foram realizados 39¹¹³ fóruns em todo o país.

¹¹³ Há uma divergência nesse número. Outros entrevistados falam em 24 e até em 29 fóruns.

Quando a discussão do anteprojeto de lei de serviços de comunicação audiovisual começou, o governo estava em um momento de baixa popularidade. No meio de 2009, perdeu as eleições parlamentares e culpou os veículos de comunicação, segundo Becerra:

Isso é muito comum entre os políticos não? A interpretação do governo foi de que perdeu as eleições porque a opinião pública foi tutelada pelo discurso opositor dos meios, que se os meios não tivessem sido tão negativos, não haviam perdido. Acho que é um erro de interpretação, mas foi como o governo interpretou e isso acelerou o apoio à Lei de Meios. [tradução nossa] (BECERRA, 2012)

Mastrini chama atenção para o fato de que o governo aproveitou o fim do período em que ainda tinha maioria parlamentar para aprovar a Lei 26.522. E com a LSCA e outras estratégias tais como o *Fútbol para Todos*, o governo conseguiu virar o jogo e elevar sua popularidade, apesar da campanha contrária feita por grandes empresas de comunicação, principalmente o *Clarín*, que tem o jornal mais lido da Argentina, o maior número de assinantes de TV a cabo, uma das maiores audiências de televisão aberta, entre outros veículos. Esse discurso contrário ao governo não mais repercute diretamente no nível de aprovação do governo. Outro fator que elevou a popularidade do governo Cristina Kirchner foi a morte de Néstor, um ano depois, em outubro de 2010.

Parte da sociedade civil já estava envolvida nesse debate de uma nova lei desde a redemocratização, numa mobilização que ganhou cada vez mais força a partir de 2004, enxergou o conflito entre os Kirchner e *Clarín* como a oportunidade política de aprovar uma nova lei de radiodifusão:

chegou um momento em 2009 que o governo se via cada vez mais inserido na briga com o *Clarín* e cada vez mais distante de *Clarín*. E ao mesmo tempo, cada vez mais pressionado por um setor da sociedade civil que já tinha um projeto de Lei de Meios que viu a oportunidade de aprová-lo. O governo também tinha que dar resposta a essa expectativa que ia gerando o enfrentamento com o grupo. [tradução nossa] (BECERRA, 2012)

Mas, além desse movimento organizado, houve ampla adesão social ao debate do novo marco legal da comunicação. Apoio que é, no mínimo, curioso, pois, na Argentina, a regulação da comunicação nunca foi um tema muito discutido por grande parte da sociedade civil. Não fazia parte da agenda pública, como afirma Néstor Busso:

Durante toda essa época nos dávamos conta da força dos grupos concentrados, que defendiam a vigência da velha lei, em parte porque esta lei os beneficiava e também porque era inaplicável. Portanto, a ausência de lei beneficiava os grandes grupos

econômicos, que não queriam nem falar de uma nova lei. De fato, nos grandes meios, o tema da lei de radiodifusão não aparecia. Não se encontra nada sobre a lei nos grandes jornais, nos jornais dos grupos concentrados, anterior a 2008. [tradução nossa] (BUSSO, 2012)

Portanto, na Argentina, antes de 2008, a regulação da comunicação era também uma agenda proibida, do mesmo modo como Ramos (1993) caracteriza o debate no Brasil. O professor Guillermo Mastrini explica que o grande apoio popular que teve a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual ocorreu pela habilidade do governo em colocar o tema na agenda e demonstrar que tinha vontade política de apoiar uma nova lei para democratizar a comunicação. Em segundo lugar, de acordo com Mastrini, os veículos responderam à necessidade do governo e o tema foi instalado na sociedade civil:

Quando esse debate é instalado, a sociedade toma-o. Não é um processo inverso que a sociedade disse “vamos discutir os meios de comunicação”. (...) As pessoas dizem: “mas nós achávamos que os meios eram objetivos, independentes”. Essa imagem de jornalismo puro e transparente, quando se começa a discutir, quando se revela os mecanismos de operação da imprensa, é como a perda da inocência. Ao confrontar com o governo, o meio de comunicação mostra sua faceta de ator político que é a que nunca tem que mostrar. Os meios sempre são atores políticos, mas sempre se mostram como descritores da realidade, como neutros. Quando abandonam essa posição, fica muito em evidência que se transformam em atores políticos com vontade de ação, com interesses políticos. A sociedade lê isso, pelo menos uma parte significativa, e o meio perde credibilidade. (...) *Clarín* perdeu desde então muita audiência e continua perdendo o tempo todo. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

De acordo com Mastrini, a polarização dos discursos estampada nas capas de jornais e nas emissoras de rádio e TV levou parte da sociedade civil a discutir qual o papel dos veículos de comunicação, como eles se formam e se devem ou não atuar como atores políticos. Essa discussão não ocorria antes, segundo ele, e foi um salto para o próprio processo de discussão do novo marco legal para a comunicação audiovisual.

Martín Becerra complementa esse raciocínio. Segundo ele, o clima de polarização entre o governo e o Grupo *Clarín* foi tão denso e mutuamente agressivo, que a sociedade acabou se mobilizando, tanto a favor quanto contra. A massiva mobilização de apoio à Lei foi inédita, mas também houve muita gente que tinha opinião contrária à Lei. Ele acredita que o governo foi muito hábil em tratar o *Clarín* como um inimigo, como um monopólio, porque ele não é exatamente um monopólio. Mas é uma empresa com uma posição dominante muito forte:

Isso sempre é antipático, para uma sociedade que às vezes passa por penúrias econômicas. A sociedade costuma ser atenta a esse tipo de argumento porque se esses grupos são muito grandes, as possibilidades que têm os atores sociais pequeninos de ter acesso a uma licença ou a ter voz no debate público se reduzem. Por isso o governo foi muito hábil em apresentar o *Clarín* como o malvado e o *Clarín* foi muito torpe na hora de disputar abertamente com o governo, coisa que um meio generalista não pode fazer. [tradução nossa] (BECERRA, 2012).

O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, tem opinião semelhante. Ele afirma que foi brutal a posição dos veículos de comunicação contra o governo. Além disso, o discurso das empresas absolutamente contrário à Lei estampado todos os dias na capa dos jornais e em todos os canais de TV deixou evidente que era uma luta de interesses. Por isso, as pessoas envolveram-se e tomaram partido:

Os meios tiveram uma reação absolutamente desestabilizadora e antidemocrática na defesa de seus interesses e mostraram tanto quais eram esses interesses que a sociedade polarizou-se, mas a maioria ficou do lado do governo. (...) Porque os meios provocaram a polarização, disseram que o governo queria suprimir a liberdade de imprensa. Na Resolução 125, o governo teve uma má estratégia comunicacional e perdeu frente à opinião pública e depois perdeu no Congresso. Na Lei de Meios, porém, teve uma excelente proposta comunicacional, porque falou de liberdade de expressão, com grande acompanhamento das organizações sociais. (...) O jornal *La Nación* opôs-se desde o primeiro dia, porque era ideologicamente contra. *Clarín* opôs-se quando quis disputar o poder e não deixaram, quis ampliar ainda mais seus negócios e o governo colocou-lhe freio, então começou a guerra. E o governo colocou-lhe freio porque senão não podia governar. [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012).

López acredita que a estratégia dos veículos de comunicação de atacar o governo deu errado, pois acabou provocando uma discussão sobre seu papel e sua objetividade, que colocou parte da sociedade civil contra os grupos multimídia. Pelo discurso de López também é possível perceber o protagonismo do governo, apoiado pelas organizações sociais pró-democratização da comunicação, em instalar o tema da regulação na agenda pública e conseguir o apoio popular, em nome da liberdade de expressão. Mas o trecho final demonstra que a motivação do governo em levar o novo marco legal adiante é um dos cenários da batalha entre o governo e as empresas de comunicação, principalmente o grupo *Clarín*. Nas duas últimas frases, López afirma que a guerra começou quando *Clarín* queria ampliar os negócios e o governo colocou-lhe freio, o que indica que, de fato, a origem do conflito é por algum negócio mal-sucedido do grupo, interrompido pelo governo, provavelmente a entrada na telefonia.

De acordo com o secretário-geral da Fatpren, antes desse conflito de 2008, a Federação fez um estudo sobre a crise do jornalismo. A pesquisa concluiu que

aproximadamente 50% da informação que estava nos grandes veículos de comunicação não tinha fonte; não se respeitava a prática de checar as três fontes, o mais comum era haver uma única fonte; aproximadamente 70% do texto da notícia não tinha fonte citada e, nessa época, o jornalismo argentino tinha cerca de 23 fontes que ditavam a agenda informativa do país e apareciam de forma recorrente nos grandes veículos de comunicação. Segundo Granero, muitas vozes eram apagadas, não tinham onde se expressar e os jornalistas que opinavam de forma diferente ficavam sem trabalho. A partir desse estudo, a *Fatpren* deu-se conta de que havia uma crise profunda no processo de produção do jornalismo, mas “a Lei de Meios veio reparar isso” [tradução nossa] (GRANERO, 2012). Gustavo Bulla conta que a reação dos veículos de comunicação ao longo do ano de 2008 e diante do anúncio da Lei foi um mestrado em comunicação para toda a sociedade:

Cairam um monte de véus. A posição tão extrema que alguns meios de comunicação tomaram em relação ao governo nacional levantou a discussão sobre o papel dos meios, de como eles excedem seu papel de informar e tinham uma ingerência bastante importante no rumo das políticas públicas. Uma quantidade de questões que inclusive excederam a Lei de Meios e fizeram com que se recobrasse uma energia militante (...) Eu acredito que aí se produziu um apoio majoritário que, claro, não é absoluto e sobre o qual há que se trabalhar todo o tempo. [tradução nossa] (BULLA, 2012)

O porta-voz de *Clarín* não concorda que houve e que há uma polarização entre o grupo e o governo. Para Martín Etchevers, existe uma perseguição governista aos “meios independentes”:

Para mim, chamar polarização a um Estado que, abusando de todo o poder, um Estado que é incomparavelmente maior em termos de periculosidade, que coloca em jogo não apenas sua pele, mas sua liberdade, que maneja todos os recursos para perseguir um grupo em termos humanos, patrimoniais... Parece-me que isso não entra na categoria polarização. Entra na categoria perseguição. (...) O fato de que *Clarín* informa coisas que desagradam o governo não é polarização. É jornalismo. Esse é o papel dos meios. (...) Nós acreditamos que hoje, na Argentina, há um risco de hegemonismo e autoritarismo forte e nós questionamos isso editorialmente. (...) Um Estado perseguindo um grupo com mais de 350 ações, como nós temos, acumuladas com o intuito de destruir, isso não é polarização. É perseguição totalitária. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012).

O porta-voz do *Clarín* coloca o grupo como vítima das perseguições do governo em todos os âmbitos, inclusive nas ações judiciais, sendo que algumas delas, pelo menos as que movem contra a aplicação da Lei 26.522, são de iniciativa própria do grupo. Na visão de Santiago Marino, o *Clarín* conduziu mal o conflito:

colocou-se no centro, passou a ser auto-referencial, constituiu-se como a vítima principal do governo de Cristina Fernández (...). *Clarín* falava de Lei K de Meios, Lei anti-*Clarín* e quando ia ao texto, encontrava a garantia de um terço do espectro para o setor sem fins lucrativos. Esse debate foi muito rico e importante. Além disso, veio acompanhado pela novidade que é a elaboração participativa de normas, que na Argentina não é tradicional. [tradução nossa] (MARINO, 2012)

Esse debate, de acordo com Marino, dividiu todas as instâncias da sociedade entre kirchneristas e não-kirchneristas. Ele conta que muitas organizações sociais se partiram, inclusive em relação à LSCA. Reconhece, portanto, que há uma polarização.

O professor Guillermo Mastrini enxerga o conflito de maneira oposta ao *Clarín*. Segundo ele, o confronto é provocado pelo grupo multimídia e é inevitável, pois nasce da própria resistência desses grupos em se submeter às políticas estatais. “É possível transformar nossas sociedades sem enfrentar-se com os grupos de poder? Quem produz a polarização finalmente? É só prestar atenção em como reagem os grupos de poder diante de qualquer transformação que afete seus interesses” [tradução nossa] (MASTRINI, 2012). Como exemplo, Mastrini compara a polarização que existe hoje na Argentina, em que as transformações são muito menores, com a reação dos grupos midiáticos nos anos 1990, quando houve grandes reformas neoliberais e privatizações. Segundo Mastrini, a confrontação atual é muito maior e criada pelos próprios grupos, quando têm interesses ameaçados:

O que eu observo na história da América Latina é que os governos não têm sido muito confrontativos e se não confrontam, governam os poderosos. A Argentina tampouco está fazendo mudanças violentas, mas cada vez que se toca interesses (...), os grupos de poder não resistem a um governo que não responda a suas demandas. Mas isso não é democrático, é dizer “ou governo eu ou entro em confronto”. Então onde está a democracia? [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

Na visão de Mastrini, os grandes grupos econômicos, entre eles, os midiáticos, acusam os governos de autoritários, mas eles é que são anti-democráticos ao não aceitar as políticas de governos que foram eleitos para transformar as sociedades. Isso não quer dizer que o governo argentino não tenha componentes autoritários importantes, segundo ele, mas os grupos de poder demandam que os governos façam o que eles querem ou partem para o confronto.

Na opinião de Gustavo Bulla, desde os anos 1950, quando houve uma polarização entre peronistas e anti-peronistas, não ocorria esse cenário de um governo com grande apoio popular, mas com grande resistência de outras classes sociais. Segundo ele, era impossível

pensar em uma sociedade democrática, em mudanças progressivas, com esse esquema de concentração midiática:

Alguém tinha que agir e, esse custo político, alguém tinha que pagar. (...) Até hoje continuo me surpreendendo sobre como alguns meios de comunicação na Argentina abandonaram o que eles costumavam chamar de jornalismo, que já não tinha essa história da objetividade. (...) *Clarín*, cada vez que há um assunto vinculado à empresa ou alguma decisão da justiça [que envolve o grupo], coloca isso na capa como se fosse um tema de interesse geral. (...) Instalam o tema na agenda pública como se fosse de grande interesse para os 40 milhões de argentinos. Em última instância pode terminar sendo, mas não de imediato. (...) Havia um ditado na Argentina de que nenhum governo resiste a quatro capas contrárias do *Clarín*. (...) Essa ideia de que se um juiz decidia algo contra o *Clarín*, o grupo apontava algum antecedente que podia complicar sua carreira judicial. Se um ministro se negava a abrir tal negócio novo para *Clarín*, imediatamente era acusado de um caso de corrupção. [tradução nossa] (BULLA, 2012).

Néstor Busso considera positivo o conflito que há na sociedade argentina. Para ele, a polarização é inevitável quando os governos não se subordinam aos interesses dos grupos econômicos, por isso, ele apóia a posição do governo de os enfrentar. Busso acredita que a Argentina passa “por um momento de avanço na conquista de direitos em um regime capitalista de liberdades. Então, em matéria de comunicação, é preciso equilibrar a liberdade de ação do Estado, que deve garantir direitos para todos” [tradução nossa] (BUSSO, 2012). Segundo ele, na explosão do conflito político, em 2008, em que os grandes veículos concentrados expressaram com muita clareza os interesses financeiros do poder econômico, o poder dos proprietários do campo e dos exportadores de soja, houve uma conscientização do que significavam os meios concentrados, uma percepção social que foi crescendo. O debate sobre o papel dos veículos deixou de fazer parte apenas dos círculos de especialistas e ganhou as pessoas comuns, nas ruas. De acordo com Busso, os elementos que tornam a Lei possível são a decisão política do governo de levar o projeto de lei adiante e a força dos movimentos sociais, dos setores populares, das universidades, do movimento a favor da Lei, que crescia a cada dia. Para Busso, o conflito do campo e a discussão sobre os direitos do futebol, que culminou no programa *Fútbol para Todos*, foram catalizadores desse processo.

Santiago Marino, da *Amarc*, tem opinião semelhante. Ele acredita que já havia um trabalho de base feito pela Coalizão e por outras organizações sobre como o cidadão converteu-se unicamente em cliente e teve seu direito à informação afetado pelos grandes veículos de comunicação. Esses grupos da sociedade civil organizada, segundo ele, também constatavam que a gestão pública beneficiava o setor privado, a concentração de propriedade em grupos multimídia e permitia situações como a do futebol, em que as pessoas só poderiam

assistir às partidas mediante o pagamento de canais a cabo. Ele acredita que o *Fútbol para todos* dá mais legitimidade e visibilidade ao debate da LSCA.

De acordo com um dos autores do anteprojeto de lei, Damián Loreti, o programa *Fútbol para todos*, da Argentina, foi inspirado no modelo europeu. Segundo ele, quando esse programa começou na Europa, a FIFA foi contra a comissão europeia na Noruega, Alemanha e Inglaterra, alegando que seria desfavorecida. O Tribunal Europeu decidiu pela aplicação da diretiva, alegando que os direitos da Federação não poderiam se sobrepor ao dos demais, no caso, os telespectadores. Na Argentina, antes de o Estado comprar os direitos de transmissão, na televisão aberta, não se viam partidas inteiras. Eram editadas em um programa que passava domingo, às dez da noite, chamado *Fútbol de Primera*. Para ver as partidas inteiras, era preciso pagar o básico do cabo ou comprar cada jogo, para ver as partidas *Premium* – sistema semelhante ao *pay-per-view* no Brasil. No momento em que o *Fútbol para todos* foi criado, em 2009, especulava-se que o *Fútbol de Primera* passaria a ser exibido apenas na televisão a cabo ou depois da meia-noite, por causa da concorrência por audiência entre os programas de variedades dos apresentadores Marcelo Tinelli, no canal 13, e Susana Giménez, no canal 11.

O porta-voz de *Clarín*, Martín Etchevers, afirma que *Cablevisión* não usava o futebol para favorecer seus negócios porque os canais de futebol eram distribuídos igualmente por todas as empresas de cabo. Quanto aos que diziam que o grupo *Clarín* pagava pouco pelo futebol, depois ficou demonstrado que não houve nenhum privado que pagasse mais e o Estado, dos 1,2 bilhão¹¹⁴ de pesos que gasta por ano, não recupera nem 5%. Transmite apenas propagandas oficiais.

O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, afirma que há pouca publicidade comercial porque houve um boicote do setor privado, pressionado por *Clarín*, para que não comprasse anúncios. O Estado, então, resolveu colocar o dinheiro sozinho, financiando o programa com publicidade oficial. “Quando *Clarín* se deu conta de que perdeu a batalha e os privados quiseram entrar, o governo lhes disse: ‘agora não os necessitamos’” [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012). Segundo Gustavo Bulla, da Afsca, o apoio à Lei foi reforçado quando começou a discussão entre a *Asociación del Fútbol Argentino* (AFA) e o *Clarín* sobre os direitos de televisão do futebol:

O governo nacional teve a decisão de dizer “nós colocamos o dinheiro e abrimos o futebol pra que o vejam todos os argentinos”. (...) Havia argentinos de diversas partes do país com 18 anos de idade que pela primeira vez viram uma partida de futebol pela televisão a partir dessa ruptura do contrato e da entrada do Estado nacional. Creio que

¹¹⁴ O equivalente a R\$466,8 milhões, no câmbio de 19 de fevereiro de 2012, ou 233,4 dólares.

esse foi o golpe decisivo que terminou de desmascarar os opositores da lei no geral, mas em particular às empresas interessadas de maneira direta, porque se demonstrou que (...) era uma posição de um grupo econômico que colocava seu direito à propriedade privada acima do direito à informação. [tradução nossa] (BULLA, 2012).

De acordo com Néstor Busso, a sociedade tomou consciência de que o futebol, uma grande paixão nacional, estava seqüestrado por uma empresa e que o conjunto da população não podia vê-lo. Isso também colocou na agenda o poder de alguns grupos, particularmente, do grupo *Clarín*.

Henoch Aguiar destaca que a melhor herança do debate da LSCA foi a comunicação ter se transformado em tema de domínio público, parte da agenda social. “Isso é um movimento de conscientização que vai muito além da intenção dos atores que conceberam a lei” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012). O apoio popular, segundo Aguiar, veio pelo forte impulso do governo para transformar a comunicação e a luta contra o *Clarín* como a condição *sine qua non* da verdadeira democracia. Outra estratégia bem-sucedida do governo foi vincular o debate da lei com o dos direitos humanos. As empresas de comunicação, que antes eram tão amigas do governo, de repente apareceram como as causadoras de todos os males da Argentina na época da ditadura. Os Kirchner exploraram essa vinculação entre os grupos de comunicação e os governos ditatoriais ou o Decreto-lei ditatorial, já que muitos empresários se opunham a sua substituição por uma lei da democracia. O governo afirmava, de acordo com Aguiar, que a nova lei impediria que aqueles que sustentaram o poder na ditadura continuassem a ditar a agenda midiática. Além disso, a Lei trazia a promessa de abrir as comportas da comunicação audiovisual, que sempre permaneceram fechadas com a falta de concursos para televisão aberta e a situação de ilegalidade de milhares de rádios FMs. A esse grupo que vê a possibilidade de mais emissoras, mais produção nacional e local, somam-se os militantes políticos, que assumem como próprio o discurso governista de que o *Clarín* controlava a oposição e era pior que toda a oposição junta. “Essa mistura explosiva instala o tema na sociedade com muita força” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012).

Porém, Aguiar critica que a Lei foi muito debatida politicamente, mas nada tecnicamente: “nenhum discurso citava qualquer artigo. Eram debates sobre a repressão e a liberdade, McLuhan e MacBride. Isso está bom para os prólogos. Depois, tem-se que debater artigo por artigo, mas essa discussão não existiu. É uma Lei com muito pouca elaboração técnica” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012).

O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, avalia que a Lei é uma demanda legítima, mas merecia um debate diferente, em que participassem todos, inclusive a indústria e outros

setores políticos distintos do governo:

Isso foi uma imposição. Eles falam das reuniões do interior, (...) mas em muitos casos eram reuniões onde o que havia era uma espécie de militância, absolutamente alinhada politicamente com o setor governante. (...) É preciso relativizar o pluralismo dessas reuniões. (...) Todos os debates públicos, fizemos através das associações das quais participamos, ATA¹¹⁵ e Adepa¹¹⁶. E essas associações nunca foram convidadas aos debates, jamais. (...) O que se terminou votando era o mesmo que um ano antes circulava nos setores dos funcionários públicos, quase como uma provocação contra determinados meios. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

Etchevers questiona a pluralidade e a diversidade dos fóruns realizados em todo o país para a discussão do anteprojeto de Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Segundo ele, as associações patronais e setores de oposição não foram convidados. Quando questionados se os fóruns não eram públicos, ele responde que a decisão foi realizá-los em lugares e com participantes aliados do governo:

Nós mesmos pedimos para falar no Congresso e nada disso foi escutado. Atenção, muitas vezes se utiliza o mecanismo formal das audiências para justificar algo que, na verdade, já estava pré-determinado. (...) Toda a convocatória que o Congresso fez não serviu para nada. Não se modificou nem uma vírgula. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

Etchevers afirma que as empresas de comunicação falaram e não foram escutadas, pois o projeto que se votou era igual ao anteprojeto. Essa afirmação soa mais como uma reclamação de que as demandas das empresas não foram incluídas no projeto. Na verdade, não se modificou os aspectos que os empresários demandavam, porque o próprio texto aprovado mostra, nas notas, que houve modificações e quem as propôs, seja pessoa física ou associações. Também é o que afirma um dos autores do anteprojeto, Damián Loreti. Segundo ele, após 39 fóruns, houve mais de 160 modificações no texto original. O que quase não teve mudanças foram as notas de direito comparado e as recomendações dos sistemas de direitos humanos, que estão incorporados como mecanismos de interpretação do sentido da Lei. Néstor Busso fala em 200 modificações ao projeto original, após a realização de 24 fóruns públicos abertos, somados a cinco dias de audiências públicas na Câmara dos Deputados, onde falaram 200 pessoas, inclusive representantes de câmaras empresariais, e houve 100 novas modificações. “O que aconteceu foi que, no debate, [os empresários] não propuseram modificações. Foram contrários a tudo. No Senado, houve cinco dias mais de audiência

¹¹⁵ *Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas*

¹¹⁶ *Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas*

pública. Portanto, não é verdade que não puderam falar” [tradução nossa] (BUSSO, 2012). Além disso, o próprio deputado de oposição Enrique Thomas, da Frente Peronista, afirma que houve tantas modificações no Congresso que os parlamentares não sabiam o que estavam votando e esse foi o argumento de sua ação judicial, que questionou os procedimentos de aprovação da Lei. Contudo, Henocho Aguiar afirma que viu os anteprojotos que circularam no governo e acredita que o projeto não passou por mudanças substanciais no Congresso, exceto a retirada do artigo que permitia às telefônicas entrar no setor de radiodifusão.

Quanto à questão da participação de associações patronais, no caso da ATA, de acordo com o gerente de notícias do grupo *América*, Rolando Graña, o problema está dentro da câmara empresarial. Ele afirma que há uma quantidade de litígios comerciais entre os grupos multimídia que torna difícil a convivência na ATA. O porta-voz da *Telefe*, Heber Martínez, e vice-presidente da ATA, explica o que ocorreu. Ele conta que a ATA decide por consenso, sem votações. Como a questão era polêmica e os empresários não conseguiram unidade na associação, decidiram participar dos debates de discussão do projeto de lei apenas em Buenos Aires, o que na opinião dele foi um erro, pois quando o texto chegou à Capital Federal, já tinha passado por todo o país e já estava bastante consolidado. Além disso, a falta de consenso na ATA fez a associação apresentar pontos de vista muito gerais. Ele acredita que seria melhor ter feito uma análise artigo por artigo com as demandas empresariais, com mais profundidade nas questões técnicas. Martínez também conta que um canal do interior ligado a *Telefe* participou do debate em Rio Cuarto, na província de Córdoba, e todas as considerações da emissora foram ouvidas e incorporadas à Lei, o que é possível comprovar pelas notas ao fim do texto:

A televisão perdeu uma grande oportunidade que foi o diálogo, o governo estava aberto ao diálogo. Os fóruns eram para isso. Tudo bem que quando uma emissora vai a um fórum, a maioria das pessoas tem opiniões diferentes, mas em nenhum momento houve falta de respeito e qualquer um podia falar livremente. (...) Quando foram com o projeto terminado e deram-no à presidente, ela disse “agora façam fóruns em todo o país para ter o apoio das pessoas, para que opinem”. Os funcionários sentiram que estavam andando para trás quando, na realidade, estavam consolidando muito mais ideias. [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012)

Martínez confirma que nos fóruns havia mais gente favorável à Lei do que contrária e que a opinião dos empresários era minoria. Mas nega que não tenham sido escutados quando quiseram participar. Também conta que os fóruns foram uma estratégia bem-sucedida de mobilização social de co-responsabilização, para ampliar o apoio popular à Lei, pois toda a população se sentiu parte do processo.

O professor Martín Becerra conta que, além do *La Nación* e do *Clarín*, outros grupos multimídia opuseram-se ao novo marco legal no momento de sua discussão. O grupo Vila-Manzano – *Grupo Uno* –, que segundo ele hoje é aliado do governo, foi muito crítico da Lei; *Cadena 3*, um grupo forte nas províncias de Córdoba e Santa Fe, que também tem uma rádio em Buenos Aires; o grupo *Prisa*, da Espanha, dono da *Radio Continental*, bastante escutada na Capital Federal; e o grupo *Perfil*, que edita muitas revistas como *Caras*, *Notícias* e o jornal semanal *Perfil*, que não foi tão duro, mas também se opôs à Lei 26.522.

Rolando Graña, do grupo *América*, de propriedade do *Uno*, confirma que o canal se posicionou totalmente contrário à Lei. Para Graña, a Lei foi discutida em um contexto muito crispado da política, com um claro inimigo, que eram os grupos multimídia, principalmente os canais de TV aberta e os de notícias, com grande influência para a instalação da agenda. Essa irritação não permitiu uma boa Lei, segundo ele. Provocou vários mal-entendidos e o primeiro deles é pensar que a televisão aberta é uma indústria florescente e superavitária. “A Lei de Meios regulamenta a atividade de maneira que a coloca ainda mais em crise” [tradução nossa] (GRAÑA, 2012).

Mas essa posição confrontativa não foi unânime entre os grupos multimídia. *Telefe*, o Canal 11 de Buenos Aires, de maior audiência atualmente, que faz parte de outro grande grupo de comunicação ligado à *Telefónica* espanhola, teve uma reação bem diferente da do *Clarín* ao anúncio do governo de um novo marco legal para a comunicação audiovisual. De acordo com o porta-voz da *Telefe*, Heber Martínez:

como empresa multinacional, somos muito respeitosos de todas as decisões soberanas nos países. Não adotamos posições políticas, apenas posições técnicas. Por isso, nós da *Telefe* sempre apoiamos as novas medidas relativas à regulação da radiodifusão das quais a Argentina precisava. Inclusive, como argentino, sei que a lei anterior foi criada por uma junta militar, que se bem houve participação privada, tinha em sua gênese, em sua origem, em seu espírito, a Doutrina de Segurança Nacional, questões que não têm nada a ver com um país democrático. (...) O governo argentino portou-se muito respeitoso e não existe nenhum problema na Lei em si (...) Não tivemos nenhuma reação pública contra a Lei de Meios. Nós seguimos as das regulações, a decisão é do governo, totalmente política. [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012)

O diretor de Fiscalização e Avaliação da Afscsa, Gustavo Bulla, acredita que a *Telefónica* não se opôs à Lei 26.522 e ao governo porque os interesses que tem na Argentina são comerciais e não políticos. *Telefónica* “não tem interesse de influir nas decisões do governo argentino, exceto se alguma delas mexe no bolso deles” [tradução nossa] (BULLA, 2012). O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, também afirma que a empresa está mais concentrada nos negócios, em ganhar dinheiro. Por isso “aceita as regras do jogo e

não tem intenção de participar na política interna como o *La Nación* e o *Clarín*” [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012).

O professor Guillermo Mastrini também considera que a *Telefónica* teve uma estratégia mais hábil de não confrontar diretamente com o governo, para não prejudicar seus negócios:

Telefónica da Espanha está sobrevivendo dos ganhos que tem na América do Sul, porque na Europa está perdendo muito dinheiro, mas essas perdas são compensadas pelo que está ganhando aqui. A estratégia da *Telefónica* é não confrontar com nenhum governo, para manter seus negócios, que são a base de sua sobrevivência neste momento como empresa. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

De acordo com Mastrini, há um alinhamento entre a *Telefónica* e o governo, tanto que hoje a *Telefónica* é praticamente dona de todo o sistema de telefonia argentino, depois de comprar a *Telecom* Itália, dona da *Telecom* Argentina. Nessa operação, o governo promoveu o ingresso de um grupo nacional na *Telecom*, os Wertheim. Portanto, trata-se de uma relação benéfica para os dois lados. Porém, Mastrini reforça que é apenas um alinhamento. Não é que o governo tenha sido absolutamente favorável às telefônicas, tanto que não se opôs à modificação do projeto da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual que impediu a entrada das empresas de telecomunicações nos negócios de rádio e televisão.

O professor Martín Becerra também explica a reação da *Telefe* favorável à Lei pelos interesses da *Telefónica* em manter sua rentabilidade nos serviços de telefonia. Mas acredita que existe um forte alinhamento entre o grupo empresarial e o governo:

Telefe e *Telefónica* são fortes aliados do governo. O governo, por exemplo, não regula as tarifas de telefonia celular e este é um negócio formidável para *Telefónica*. Também a protegem como monopólio telefônico e deixam que suba as tarifas de telefonia celular, o serviço mais utilizado pelos argentinos. Assim, o governo obtém um trato, não diria que militantemente favorável, mas entre neutro e levemente governista [nas notícias do canal] [tradução nossa] (BECERRA, 2012).

Mesma opinião tem o jornalista do *La Nación* José Crettaz. Segundo ele, a telefonia é regulada pelo governo, bem como a outorga de frequências no espectro para a prestação de serviços de telefonia celular. A empresa não quer comprometer seus negócios, segundo ele. Crettaz afirma que não dá para dizer que a *Telefe* é governista, mas a empresa não tem posição de confronto com o governo.

O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, afirma que a *Telefónica* não tem interesse no audiovisual. Ele também acredita que o canal *Telefe* faz parte de uma estratégia para assegurar

seu negócio central, que é a telefonia:

Telefónica não tem nenhum outro canal no mundo. Que casualidade que tenha na Argentina, um país onde a segurança jurídica costuma ser bastante fraca, onde nunca se sabe se amanhã te expropriam ou não. Ter um canal aberto é algo que pode ser um atrativo negócio colateral para resguardar seu negócio central. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

A hipótese de Etchevers, portanto, é que o grupo *Telefónica* usa o canal de TV aberta para manter boas relações com o governo, por meio da linha editorial, e assim manter seu negócio principal, a telefonia, de acordo com seus interesses. Já o *Clarín*, segundo ele, nunca poderia adotar a mesma estratégia porque:

os meios são nossa atividade central. Não temos meios para outro fim a não ser fazer jornalismo. Um noticiário como o do 13 nunca poderia ser um informativo chapa branca (...) Trabalhamos para o nosso telespectador, portanto isso implica fazer um juízo de valor. Não podemos abrir mão do nosso caráter jornalístico. (...) Acreditamos que estamos fazendo o que tem de ser feito como grupo de meios de comunicação: estar identificado com a sociedade e fazer jornalismo sem tutela oficial. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

De acordo com Etchevers, os acionistas do grupo acreditam que vale a pena adotar um posicionamento contrário ao governo porque “a história do *Clarín* está pensada para transcender um governo”. Ele espera que, no futuro, essa decisão e essa coerência sejam valorizadas pela sociedade.

O diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla, opina o contrário. Para Bulla, *Clarín* está cometendo um grande erro ao se posicionar dessa forma, pois é uma empresa jornalística que está perdendo seu maior tesouro, a credibilidade pública. Ele afirma que o conflito já provoca reflexos como a perda de leitores:

Clarín foi o sentido comum da classe média argentina. Era um jornal sem duplas intenções, a verdade revelada. Isso, o grupo perdeu. Também deve estar perdendo leitores, o que na verdade é difícil de saber por causa da tendência do consumo jornalístico. Mas o que marcam as últimas estatísticas é que enquanto todos os jornais perdem leitores, o que mais perde é o *Clarín*, o que também chama a atenção. [tradução nossa] (BULLA, 2012).

Para Bulla, a perda da credibilidade foi o maior dano que o grupo multimídia teve até agora, no confronto com o governo, e vai lhe custar recuperá-la. O porta-voz do *Clarín* confirma que houve queda nas vendas do jornal nos últimos anos, mas não é possível afirmar que foi por causa da posição adotada pelo grupo, contra o governo e contra a Lei de Serviços

de Comunicação Audiovisual. Segundo Martín Etchevers, as perdas do *Clarín* são muito próximas dos números da indústria em nível internacional, que marcam uma tendência mundial de queda na circulação de jornais provocada pela internet:

Pode ser que tenha havido alguma pequena influência de um grupo de leitores ideologicamente muito favoráveis ao governo. Mas se eu olho a audiência do canal 13 e de TN, não tenho de forma alguma essa percepção. TN continua liderando entre os canais de notícia. O 13 nesse momento está em segundo lugar porque não teve êxito numa série de ficção, mas no ano passado liderou amplamente. Na internet, tivemos um crescimento importantíssimo e se somamos os números da internet com os do papel, temos muito mais leitores do que há dez anos. (...) Nossos estudos marcam que nossos meios se mantêm na liderança em termos de credibilidade e confiança no jornalismo argentino. (...) Obviamente, em um processo em que há tanto ataque, tanta agressão, algum dano colateral fica, que seguramente vamos ter que trabalhar. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012).

Para o jornalista José Crettaz, “as pessoas são mais inteligentes do que o governo e muitos jornalistas supõem. Podem votar em Cristina e continuar a ver *TN*” [tradução nossa] (CRETZAZ, 2012). Apesar de Cristina ter recebido 54% dos votos nas eleições de 2011, os veículos do grupo *Clarín*, o jornal *La Nación*, as revistas da editora *Perfil* continuam sendo os de maior audiência.

Ainda é difícil dizer com certeza se *Clarín* está perdendo leitores e telespectadores por ter revelado sua posição de ator político. Mas, independente do consumo, o importante, para o professor Guillermo Mastrini, é a conscientização social que nasceu desse conflito. Na visão de Mastrini, durante muitos anos, as empresas de comunicação faziam crer que o interesse delas próprias era o interesse público da sociedade. Isso começou a mudar ou pelo menos começou a ser discutido junto com uma nova lei para a radiodifusão:

Isso não quer dizer que há alguém contra as empresas, apenas que eles são um dos atores sociais que têm que compartilhar o interesse público com outras instâncias da sociedade civil. Mas também não é que todos os interesses das empresas sejam contrários ao interesse público. As empresas têm que entender que a regulação pode afetar seus interesses em alguns aspectos para que se protejam outros valores que não são os seus. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012)

Na visão do subsecretário-geral da Presidência, a estratégia dos grupos multimídia foi opor-se a tudo, ao texto como um todo, sem propor nenhuma alternativa. Segundo Gustavo López, a direita parlamentar também não fez nenhuma proposta, seguindo a vontade basicamente do *Clarín*. Já os grupos de esquerda fizeram várias mudanças e acabaram apoiando o projeto com as modificações que eles propuseram, por exemplo, na representação

da diretoria da Afsca, em que elevaram o número de diretores de cinco para sete, ampliaram a representação do legislativo e incluíram a indicação de representantes pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, que representa a sociedade civil. López afirma que a participação dos partidos de esquerda se deu porque todas as organizações sociais que apóiam esses partidos faziam parte do movimento favorável à mudança da lei de radiodifusão, então eles não poderiam ignorar suas próprias bases, ainda que estivessem contrários ao governo. “Menos mal que tenha ocorrido dessa maneira, que puderam enxergar além de uma lei proposta pelo governo, porque esta é uma Lei para o Estado. (...) Não houve negociação com a direita, houve negociação com a esquerda” [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012).

De acordo com Rolando Graña, a esquerda não-kirchnerista apoiou a Lei porque considera que os veículos de comunicação não lhes permitia expressar sua voz. Há como um ressentimento, porque a carreira política depende de notoriedade, que passa pela imprensa gráfica, pelo rádio, pela TV, pela comunicação. Para ele, os sindicatos, as ONGs, a sociedade politizada também acreditam que há essa dívida pendente entre esses setores e as empresas de comunicação, por isso apoiaram de forma massiva a LSCA.

Assim como López, Néstor Busso também afirma que os veículos de comunicação nunca tiveram a intenção de debater, pois não aceitavam uma nova lei. Também não acreditavam que o governo teria força para aprová-la, por isso, foram surpreendidos. Talvez, se eles tivessem usado outra estratégia e sentado para debater, como fez a esquerda, teriam conseguido modificar alguma coisa, mas não quiseram negociar, segundo Busso. Ele acha que nem o governo estava convencido de que era possível aprovar a Lei:

No dia 27 de agosto, quando a presidente assina o projeto e o envia ao Parlamento, fizemos uma marcha da Casa Rosada até o Congresso. Quando chegamos, os deputados estavam surpresos e perguntavam quem tinha organizado aquilo, como tinham feito para juntar tanta gente. Os próprios parlamentares governistas não acreditavam que teriam força para aprovar a Lei. Mas se depararam com não menos que dez mil pessoas na rua. Quando o debate estava para começar, fomos e dissemos: “nós bancamos isso, queremos que aprove o texto”. E entramos todos no Congresso. Foi mobilização realmente e o *Clarín* não acreditou nunca na força disso. [tradução nossa] (BUSSO, 2012).

Damián Loreti fala em 25 mil pessoas na passeata da Casa Rosada até o Congresso. “Foi uma aposta à consciência de um país, de que algo tinha que mudar. E, sobretudo ao final, estava claro que a luta da sociedade civil era contra as corporações. Creio que isso os meios não viram e ficaram aprisionados em sua própria negação” [tradução nossa] (LORETI, 2012). Segundo um dos autores do anteprojeto, as empresas de comunicação acreditavam que se

negassem o debate sobre a Lei, ninguém se mobilizaria. Pensavam que era uma especulação do governo, mas erraram. Também houve mobilização no dia do debate no Senado, com cerca de 40 mil pessoas e, em 2010, elas continuaram, para protestar contra a suspensão da Lei por decisão judicial. Quando o caso chegou à Corte Suprema, 50 mil pessoas se reuniram na Praça dos Tribunais.

De acordo com Loreti, depois de perder as eleições parlamentares de 2009, em nenhum momento Cristina Kirchner retrocedeu na discussão da Lei. Pelo contrário, enviou o projeto ao Congresso, para que fosse votado enquanto o kirchnerismo ainda tinha maioria e ao estimular o debate e a participação social, conseguiu recuperar a confiança no governo. No processo de discussão da Lei, segundo ele, participaram as universidades e os trabalhadores, gente que estava discutindo o assunto há muitos anos, mas que jamais teve visibilidade. A Coalizão também teve efeito expansivo, havia coalizões nas províncias. Começou a circular nas redes sociais uma fita verde, para quem aderiu ao debate sobre a Lei. “Eu andava pela rua e as pessoas andavam com a fitinha. E me perguntava ‘quem inventou isso?’. Tomou uma dimensão própria e acho que grande parte da responsabilidade dos meios para seu próprio fracasso foi negar que a sociedade estava mobilizada por esse tema” [tradução nossa] (LORETI, 2012).

José Crettaz, jornalista do *La Nación*, tem dúvidas quanto a essas mobilizações. Ele alega que elas não são genuínas. São organizadas por militantes partidários do governo. Contudo, Crettaz admite que existiu apoio popular à LSCA: “acredito que houve um apoio às promessas da Lei de Meios. Mas quem pode ser contra a democratização da comunicação, mais vozes, mais meios para os povos indígenas, para as universidades, cooperativas. (...) Eu não sou contra isso. Sou a favor disso” [tradução nossa] (CRETZAZ, 2012). Segundo Crettaz, o governo apressou as votações no Congresso antes que os novos parlamentares, eleitos em 2009, assumissem o mandato. Caso contrário, talvez o projeto de lei não teria sido aprovado, porque o governo iria necessitar de muito mais aliados.

O secretário-geral da Fatpren, Gustavo Granero, conta que houve sindicatos de jornalistas que se opuseram à Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Foram três ou quatro sindicatos fortes, entre eles, o de Buenos Aires e o de La Plata. Para Granero, eles não entenderam que a comunicação não é um direito dos jornalistas e sim do povo. “Se o povo não pode se expressar, não temos função mínima nesta sociedade. Há que ser suficientemente generoso para entender que isso é em benefício de um país, não de um setor. Aí estiveram as tensões” [tradução nossa] (GRANERO, 2012). Granero conta que os jornalistas queriam que a Lei contemplasse uma quantidade mínima de trabalhadores por emissora, mas não

conseguiram. Houve resistência, principalmente dos empresários, que não queriam pagar os salários. Mesmo assim, Granero acredita que o debate da Lei foi excepcional, porque foi alimentado pelo povo, pelas organizações, pela política, e o resultado é uma Lei que abarca todos os aspectos da comunicação, com organismos de participação e assembleias populares para decidir sobre a renovação de uma licença em uma pequena cidade.

A experiência argentina repercutiu no cenário internacional. Um dos principais autores do anteprojeto de lei, Damián Loreti, viajou ao mundo todo para falar sobre a legislação. Foi à Espanha, à Itália, ao Brasil, ao Peru, ao México, El Salvador e até ao Nepal. Reuniu-se com autoridades e organizações sociais.

Santiago Marino, da Amarc, afirma que a situação argentina é muito atrativa no cenário internacional e também muito celebrada, como se fosse um processo sem contradições, mas não é. Na visão dele, ainda não é possível dizer o quanto a Lei argentina influi em outros países, porque cada um tem suas características próprias, mas é possível identificar uma tendência regional comum de debate e adoção de políticas regulatórias, que está na contramão dos momentos norte-americano e europeu, de flexibilizar os níveis de concentração. A intensidade desse debate varia em cada país, mas ele enxerga rasgos comuns, por exemplo, a condução do processo por governos com amplo apoio popular, ainda que os meios de comunicação mais consumidos pela população sejam de oposição a esses dirigentes; a disputa que esses governos estabelecem com as empresas de comunicação; a estratégia de não dar entrevista coletiva, mas se comunicar o tempo todo de modo direto com os cidadãos, por meio de atos públicos, o que também significa uma disputa discursiva.

O professor Martín Becerra acredita que a Lei argentina já provoca influências no debate sobre a regulação da comunicação em muitos países como a Bolívia, o Equador, o Uruguai e até entre grupos pequenos do Chile, que ainda não têm um alcance massivo. Ele acredita que essa discussão sobre a regulação é uma tendência regional, inclusive nos governos que ele chama de direita, como o de Santos, na Colômbia, onde a discussão era “subterrânea”, e agora, aparece cada vez mais. Também no México, com a presidência de Fox e depois de Calderón, a questão de abrir uma terceira cadeia de televisão e a disputa entre a *Telmex* e a *Televisa*. “Acredito que são temas que antes não se discutia publicamente e cada vez mais ganham o espaço público” [tradução nossa] (BECERRA, 2012).

Para Gustavo Granero, a visão que teve a Argentina ao aprovar a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual tem que se transformar em uma agenda política regional. Na visão de Granero, toda a América Latina precisa discutir e impulsionar a regulação, para evitar que o capital estrangeiro domine a comunicação de um país. Além disso, segundo ele, os grupos

econômicos concentrados, entre os quais se incluem os multimídia, atuam da mesma forma frente à política em toda a região. Granero acredita que há condições políticas favoráveis para fixar um novo paradigma para o setor, por meio da União das Nações Sulamericanas (Unasul)¹¹⁷. Ele aponta que as discussões já começaram em alguns países como Paraguai, Brasil, Equador e Venezuela. “Há uma necessidade de distribuir a propriedade dos meios de comunicação de forma mais social. A agenda política já tem isso claro, muitos dos governantes também, somente têm que aplicar.” [tradução nossa] (GRANERO, 2012).

Os entrevistados acreditam, portanto, que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual e a ampla participação social que ela mobilizou repercutiu no cenário internacional e deu força ao debate sobre a regulação da comunicação nos países latino-americanos, com níveis de influência variáveis – em maior grau no caso do Equador, e em menor talvez no caso brasileiro, ao se considerar que a experiência argentina repercutiu muito mais nas organizações sociais do que nas instituições estatais formuladoras de políticas públicas. Em síntese, alguns dos entrevistados enxergam um cenário político favorável, principalmente no que diz respeito a características comuns dos governos regionais, para a discussão e a aprovação de marcos legais para a comunicação. Mais uma vez, esse cenário reforça a necessidade de se conhecer as contradições existentes na experiência argentina e dá margem ao prosseguimento da pesquisa no campo das políticas de comunicação, por meio da realização de estudos comparados.

4.4 O texto da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual

A Lei 26.522 fala em comunicação audiovisual em vez de radiodifusão. A opção do principal autor do anteprojeto, Damián Loreti, é para que a regulamentação não se restrinja a suportes técnicos. Define comunicação audiovisual como a atividade cultural cuja responsabilidade editorial corresponde a um prestador de serviço de comunicação audiovisual, produtor de sinais ou conteúdos cuja finalidade é proporcionar programas ou conteúdos sobre a base de um horário de programação, com o objetivo de informar, entreter ou educar o público em geral através de redes de comunicação eletrônica. Compreende a radiodifusão televisiva, direcionada a receptores fixos, receptores móveis e também os serviços de

¹¹⁷ “A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) é formada pelos 12 países da América do Sul. Foi criada durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília, em 2008. Seu objetivo é construir um espaço de articulação cultural, social, econômico e político comum aos países da região. Dentre as prioridades estão a eliminação das desigualdades socioeconômicas, inclusão social e a participação cidadã e fortalecimento da democracia.” Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/brasil-no-exterior/brasil-e-america-do-sul-1/unasul>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

radiodifusão sonora, independente do suporte utilizado, ou via satélite, com ou sem assinatura em qualquer um dos casos (artigo 4º, Ley 26.522).

O texto aprovado tem como fundamento o direito à comunicação, citado em vários artigos, principalmente no 2º e no artigo 12, inciso 10, que diz que é missão e função da Afsca velar por esse direito. A norma é fundamentada em marcos jurídicos internacionais. As referências principais, de acordo com Loreti, são a Diretiva Europeia de Serviços de Comunicação Audiovisual, as decisões do Tribunal Europeu, a legislação espanhola, as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as recomendações e os relatórios sobre liberdade de expressão da Comissão Interamericana, dos relatores regionais e da ONU, as legislações dos Estados Unidos, do Canadá e da América Latina. Guillermo Mastrini tem críticas pontuais ao texto, discutidas mais adiante. Mas, para ele, de maneira geral, é uma Lei bem-escrita e bem-fundamentada.

Henoch Aguiar vê muita semelhança entre a Lei e o projeto do *Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Cocode), elaborado no governo de Alfonsín, que também tinha uma autoridade federal e um conselho assessor. Segundo Aguiar, na Argentina houve cerca de 80 projetos de lei, alguns propostos pelo Poder Executivo e a maioria, pelos parlamentares, “então isso não é uma criação do nada, tem muito sustento no que já estava escrito na Argentina” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012).

Os objetivos principais da LSCA são regular os serviços de comunicação audiovisual; desenvolver mecanismos para a promoção, desconcentração e fomento da comunicação audiovisual; baratear, democratizar e universalizar as novas tecnologias de informação e comunicação¹¹⁸:

A lei pretende regular não apenas os critérios de outorga de licenças de operação, mas também o monitoramento da qualidade do serviço e do atendimento a critérios de pluralismo, de ética, de divulgação de informações de interesse público, de respeito à Constituição e às leis, de proteção especial a crianças e jovens e de garantias à produção local. (LINS, 2009, p.14)

É uma lei extensa, que traz diversas mudanças em relação ao marco legal anterior. Vamos, aqui, destacar algumas delas, particularmente no que diz respeito à arquitetura institucional, à concentração de propriedade e à descentralização da produção de conteúdos.

¹¹⁸ Segundo Castells (1999), as novas tecnologias da informação e da comunicação são aquelas que surgiram a partir da década de 1970, com o desenvolvimento da microeletrônica, dos computadores e das telecomunicações. Entretanto, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual foca-se exclusivamente no conteúdo de sons e imagens transmitido nas rádios, TVs abertas e por assinatura, em suporte analógico ou digital. O termo “novas tecnologias de informação e comunicação” foi incluído na Lei 26.522 em cumprimento à Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, realizada em Genebra, em 2003, da qual a Argentina é signatária.

Esses três aspectos, se efetivamente cumpridos, podem produzir mudanças significativas na configuração do setor de comunicação audiovisual argentino, no sentido de promover a desconcentração e reduzir a assimetria do setor privado em relação ao público.

Essas três categorias de análise foram baseadas nos discursos dos próprios entrevistados. Para o subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, por exemplo, há três ganhos fundamentais no texto legal: o reconhecimento da comunicação como um direito humano básico, o que significa não estabelecer restrições para o acesso às licenças; as políticas de incentivo à produção de conteúdo local, nacional e independente; e as instalação de cláusulas anti-monopólicas.

4.4.1 Arquitetura institucional

O Título II da Lei 26.522 trata da criação de uma arquitetura institucional que ampara a da aplicação da Lei. Damián Loreti explica que, no desenho institucional, trabalhou com o modelo do anteprojeto espanhol – não como ficou a lei, mas os primeiros trabalhos do Ministério da Indústria –; alguns aspectos do *Ofcom* sobre emissoras comunitárias; o defensor do público foi inspirado no “garante italiano” e a regulação das rádios comunitárias foi inspirada pelos modelos da África do Sul e da Holanda.

No Capítulo I, a *Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Afsca), o órgão regulador descentralizado e autárquico ligado à Presidência da Nação, substituiu o Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), de estrutura centralizada e subordinado diretamente ao Poder Executivo, criado em 1972 por um decreto na ditadura do presidente Lanusse. O modelo da autoridade de aplicação foi resultado de uma proposta de reforma feita pelo bloco socialista no Congresso. Eles solicitaram que a nomeação da diretoria fosse na metade do período presidencial, intercalada a distintos governos, e que houvesse um acadêmico e um representante do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual entre os dirigentes. No anteprojeto, segundo Loreti, a Afsca era mais parecida à FCC do que agora, pois previa apenas cinco dirigentes. Mas a escolha da FCC como modelo, ele afirma que foi decisão do Poder Executivo. Loreti conta que em cinco ou seis partes do anteprojeto, tais como publicidade, concentração, autoridade de aplicação, autoridade de meios públicos e duração das licenças, ele fez um *menu* com as melhores recomendações, mas a escolha coube ao Executivo. Na seção do órgão regulador, havia levado em conta o do Chile, a FCC, a CRTC canadense e o modelo espanhol da primeira proposta do projeto de lei do governo Zapatero:

A verdade é que nunca me questioneei se era melhor um ou outro, porque os países latino-americanos têm uma dinâmica política na reconstrução de sua democracia bastante mais complexa que fundar uma autoridade supostamente independente. Digo supostamente porque tampouco creio que a FCC seja independente, com o qual o modelo chileno também poderia ter funcionado em termos de apreensão dos consensos parlamentares. Em todos eles, o objetivo era um acordo parlamentar e a integração das minorias. Para mim, a conquista institucional era incorporá-las em um país que quase não tinha nenhum precedente em minorias parlamentares em uma autoridade de aplicação. [tradução nossa] (LORETI, 2012)

Para Loreti, a constituição de uma autoridade plural foi um grande ganho da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Ele questiona a possibilidade de haver um órgão regulador independente, questão que será discutida mais adiante, na seção sobre a aplicação da Lei 26.522. Guillermo Mastrini também considera que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual representou um avanço significativo em matéria de desenho institucional do organismo encarregado de aplicar a Lei – a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca) – e do Conselho Consultivo dos Meios Públicos, encarregado de exercer o controle social da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA):

Em relação ao que historicamente existiu na Argentina e ao que existe na América Latina, é uma estrutura muito mais democrática, plural e representativa. Sempre as autoridades de aplicação foram totalmente controladas pelos governos, ao ponto de as designarem diretamente. Agora, pela Lei, há alguma possibilidade de haver independência, ainda que, na prática, não tenha ocorrido. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

Como já foi dito, a independência da Afsca será discutida adiante, na seção sobre a aplicação da Lei 26.522. O Diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla, complementa a visão de Mastrini. Segundo Bulla, a arquitetura institucional proposta pela nova Lei é muito mais complexa que as anteriores, com participação da oposição, da sociedade civil e com a criação de distintas instâncias tais como o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, com ampla representação social, e a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual.

O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, compara o Comfer e a Afsca. De acordo com López, o Comfer foi criado pelos militares para controlar os conteúdos. Com a redemocratização, criou-se um problema institucional que era conviver com um organismo preparado para censurar e com uma norma contrária ao pensamento político democrático, por isso, parte do Decreto-lei 22.285 tornou-se inaplicável. Quando López foi interventor do

Comfer, no governo De la Rúa, publicou muitas resoluções que modificavam o sentido, reinterpretavam o Decreto-lei, mas mudar a legislação era tarefa do Congresso. Já a autoridade federal criada pela Lei de Serviços de Comunicação Social, Afsca, tem uma condução democrática, com representação do Executivo, do Legislativo, com integrantes da oposição, representantes da sociedade civil, das províncias, das universidades. López confirma que o projeto enviado ao Congresso foi inspirado na *Federal Communication Commission* (FCC), a agência reguladora norte-americana, pois o governo queria certa preeminência do Executivo. A proposta previa apenas cinco integrantes na diretoria da Afsca: dois do Executivo e três do Legislativo. O projeto foi modificado no Congresso para uma composição mais equilibrada, na opinião de López: dois do Executivo, três do Legislativo e dois do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, dos quais um deve ser das universidades. Com essa composição, o governo nem sempre é maioria, pois embora tenha dois representantes escolhidos diretamente, entre os membros escolhidos pelos parlamentares, sempre haverá oposição e entre os dois do Conselho Federal não há garantia de que serão governistas.

Henoch Aguiar questiona os poderes da autoridade de aplicação. Segundo ele, para dar uma nova concessão, há audiências públicas e diversos procedimentos, mas para cassá-la é preciso apenas uma sanção do administrador, uma vez que o poder de sanção por parte da Afsca é quase ilimitado:

O excesso de detalhes da Lei faz com que seja quase inaplicável, quase impossível seu cumprimento perfeito. É muito fácil conseguir uma sanção de caducidade para um meio. A Lei concentra o poder no Executivo, claramente, não apenas na composição da autoridade de aplicação, mas também nos poderes dados à autoridade de aplicação. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012)

Aguiar refere-se ao Regime de Sanções previsto no Título VI da Lei 26.522. O artigo 108 elenca os casos em que um titular pode perder a licença: utilizar as emissoras para realizar ou incentivar atos que atentem contra a ordem constitucional; descumprir de maneira grave ou reiterada a legislação do setor; reiterar a alteração de parâmetros técnicos que provoquem a interferência em outras frequências; descumprir os prazos e formas para a instalação da emissora; fraudar a titularidade da licença ou do registro; realizar transferências de licença ou de ações não autorizadas pela autoridade de aplicação; efetuar declaração falsa de bens utilizados na prestação do serviço; delegar a terceiros a exploração do serviço; ser condenado em processo penal, seja o titular ou qualquer dos sócios, diretores, administradores ou gerentes das licenciárias, por crime doloso; a reincidência nas infrações classificadas

como faltas graves pela Lei – por exemplo, constituir redes sem a prévia autorização da autoridade de aplicação; emitir conteúdos impróprios para o horário de proteção ao menor, como violência, sexo, conteúdo obsceno e que induza ao consumo de drogas; descumprir as porcentagens de produção nacional, própria, local, independente e a quantidade de publicidade permitida, de forma reiterada. Mas, em todos os casos de perda da licença, a Lei prevê ampla defesa no processo administrativo, além da possibilidade de questionar a decisão administrativa na justiça.

A autoridade de aplicação é responsável pelas outorgas de licenças de serviços de comunicação audiovisual. A Lei 26.522 estabelece que, quando se tratar de prestadores de natureza privada, com ou sem fins lucrativos, os serviços de comunicação audiovisual são prestados mediante outorga do Estado, na forma de licença de serviço válida por dez anos e prorrogável por igual período. Vencido esse prazo, haverá nova licitação e o prestador que teve a licença vencida pode concorrer novamente em condições de igualdade com os demais pleiteantes. No caso de ente estatal, universidade, representação de povos originários ou da igreja católica, o Estado concede uma autorização, que tem validade indeterminada. Todos os serviços licenciados ou autorizados podem veicular publicidade. É admitida também a permissão, a título precário, no caso de emissões experimentais ou destinadas a fins científicos.

Contudo, algo bastante curioso na Argentina é que, mesmo depois da Lei 26.522, a autoridade de aplicação compartilha essa tarefa de outorgar licenças com o Presidente da Nação. As outorgas de radiodifusão aberta que superem os 50 km de raio de cobertura e estejam em cidades com mais de quinhentos mil habitantes¹¹⁹ são outorgadas por decreto presidencial. Somente as licenças em municípios com menos de quinhentos mil habitantes são de competência da autoridade reguladora (Afsca). O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, explica que a outorga das principais licenças sempre esteve a cargo da presidência, desde 1934, e que isso foi mantido na Lei 26.522 por tradição e sem discussão. Ele reconhece que essa vinculação das licenças ao Executivo pode levar a um uso político dos governos e lamenta que tenha sido mantida.

Um dos autores do anteprojeto, Damián Loreti, afirma que não participou dessa decisão, mas explica que a outorga dessas emissoras ficou a cargo do Poder Executivo, porque são de longo alcance e, na maioria dos casos, afetam zonas fronteiriças, como as rádios AM de Mendoza, por exemplo. Em segundo lugar, de acordo com Loreti, trata-se

¹¹⁹ São apenas oito cidades no país com mais de 500 mil habitantes, em ordem decrescente de população: a capital federal Buenos Aires, Córdoba, Rosário, La Plata, Mar del Plata, San Miguel de Tucumán, Salta e Santa Fé.

apenas de um controle de legalidade posterior. Ao ser questionado se a participação do Executivo não pode gerar influência política, Loreti responde que o presidente não afeta o desenvolvimento do processo, já que não participa da seleção e os jurados dos concursos são externos à autoridade de aplicação, indicados pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual. Quanto a delegar todas as outorgas à Afscsa, afirma Loreti: “Não vejo por quê, na medida em que o organismo de aplicação depende do Poder Executivo” [tradução nossa] (LORETI, 2012).

De acordo com o Diretor de Supervisão e Avaliação da Afscsa, Gustavo Bulla, no momento da redação do anteprojeto, não houve questionamento sobre as licenças concedidas por decreto presidencial; o pensamento do Poder Executivo foi inverso: para que os trâmites de outorga não fossem tão burocráticos, seria melhor retirar as licenças de menor alcance, que são a maioria, da competência presidencial e transferi-las à autoridade de aplicação. Bulla explica que essa determinação muda apenas o ato de entrega da licença, que é feito por decreto do Presidente da Nação, mas a escolha do licenciário passa pelo mesmo processo de concurso ou, no caso de outorga direta, de comprovação das capacidades do titular para receber a licença. “Do ponto de vista das garantias legais é exatamente o mesmo, não é que na Presidência, de um dia para o outro, outorgam um canal a alguém sem que haja todo o procedimento que a Lei estabelece” [tradução nossa] (BULLA, 2012). A outorga por decreto presidencial vem da cultura política argentina, extremamente presidencialista, na qual “o Poder Executivo tem um peso muito notório em relação aos outros poderes” [tradução nossa] (BULLA, 2012). É também uma questão de hierarquia: como se trata das concessões de maior alcance e magnitude, um decreto presidencial só pode ser modificado pelo presidente, já uma resolução da Afscsa pode ser modificada por outros atos administrativos equivalentes.

Mesma opinião tem o ex-presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, Néstor Busso. Ele explica que a discussão foi para retirar as outorgas de pequenas emissoras da esfera do presidente e passá-las à competência exclusiva da Afscsa, para facilitar o trâmite às associações sem fins lucrativos, em nome da multiplicidade de vozes. Mas, para as licenças de grande alcance, a intervenção do presidente é meramente formal. Não há uma outorga discricionária, na opinião de Busso. Primeiro, essas licenças passam por todos os trâmites do concurso feito pela autoridade de aplicação, com jurados eleitos pelo Conselho Federal. Em seguida, o presidente decide se assina ou não, mas não pode modificar o trâmite. E se decide não assinar, segundo Busso, é preciso justificar e essa decisão pode ser questionada. A outorga direta só é permitida para licenças de baixa potência,

em zonas de espectro disponível, com baixa densidade populacional ou alta vulnerabilidade social, ou seja, sempre é feita pela Afsca.

O professor Martín Becerra reconhece que, embora a outorga seja diferenciada, os licenciatórios passam pelo mesmo processo de concurso e/ou comprovação da capacidade para a prestação do serviço. Entretanto acredita que, mesmo assim, essa é uma forma de o Poder Executivo ter mais controle e uma marca da forte tradição presidencialista argentina. O professor Guillermo Mastrini acredita que esse é um dos pontos mais fracos da Lei em matéria de democratização, porque mantém o controle político do governo. “Não acredito que tenham colocado para favorecer os meios comerciais, e sim para fazer uso político disso. Mas em algum outro momento, pode ser usado para outros fins, para favorecer os meios comerciais, como você questiona” [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

Santiago Marino, da Amarc, acredita que a participação do Poder Executivo na outorga dessas licenças prejudica a transparência e a diversidade, pois deixa a decisão na mão dos governos, que nem sempre são favoráveis à regulação da comunicação. “Todas as condições de arbitrariedade que você deixa estabelecidas na norma sempre vão afetar os mais fracos, nunca os mais fortes” [tradução nossa] (MARINO, 2012). Ele prefere que a outorga seja feita por uma instituição colegiada, que poderia ser a mesma autoridade de aplicação da Lei, ou seja, a Afsca.

O advogado Henocho Aguiar acredita que o objetivo do governo ao reservar para si esta competência é controlar as licenças de grande alcance. “Há muito os governos argentinos não planejam a longo prazo. Buscam acumular o maior poder possível quando governam e consideram que vão continuar governando. Menem quis a terceira eleição e o esquema dos Kirchner dava para 24 anos se Néstor não tivesse morrido” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012). Aguiar reconhece que a outorga de licenças não é uma decisão totalmente sem fundamento, que há concursos prévios, mas as licenças mais importantes são concedidas pelo governo, o que não deixa de ser uma forma de controle.

Para o porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, essa distinção é teórica; na prática, não faz diferença, pois seja pela Afsca ou diretamente pelo presidente, nos dois casos, as licenças são dadas pelo governo. Ele questiona a independência da Afsca em relação ao Poder Executivo, como será discutido posteriormente, na reflexão sobre a aplicação da Lei.

Portanto, essa divisão entre Presidência e Afsca na outorga de licenças foi mantida devido ao forte presidencialismo no país e como resquício da regulação anterior. Um dos indícios de que, na regulação da comunicação, a Argentina encontra-se em um processo de transição, em que as novas estruturas, em fase de implementação, convivem com as velhas.

No Capítulo II da Lei, está previsto o *Consejo Federal de Comunicación Audiovisual*, que assessora a Afsca no desenho da política pública de radiodifusão. A Afsca é a autoridade de aplicação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, mas não regula infraestrutura, que fica a cargo da Comissão Nacional de Comunicação, ligada ao Ministério do Planejamento.

A Lei 26.522 também cria o *Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia*, para elaborar e acompanhar as políticas dirigidas a crianças e adolescentes. Já o Capítulo III trata da *Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual*, uma comissão do Congresso, formada por parlamentares, para fiscalizar a Afsca e a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*, a empresa que reúne as emissoras público-estatais federais. O Capítulo IV cria a *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*, que recebe as reclamações e consultas do público e dá o encaminhamento necessário, uma espécie de ouvidor da comunicação audiovisual ligado à autoridade de aplicação. A Defensoria passou a funcionar a partir de novembro de 2012, depois de a Comissão Bicameral indicar a Defensora.

Por fim, às novas instituições criadas pela Lei 26.522, somam-se os serviços de radiodifusão do Estado nacional, previstos no título VII, e reunidos na empresa pública *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA S.E.). A empresa tem participação da sociedade civil por meio do *Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos*, encarregada do controle social da RTA S.E, para verificar o cumprimento dos objetivos estabelecidos na Lei.

A Lei cria, portanto, uma série de instituições de aplicação, controle social e prestação de contas, com participação da sociedade civil, que antes era excluída das decisões do setor, tanto no que se refere à regulação quanto nas políticas de radiodifusão pública. Desse modo, no que tange à arquitetura institucional, com exceção das licenças de longo alcance outorgadas por decreto presidencial, existem as condições legais elencadas pelos consultores da Unesco para que haja uma regulação democrática.

4.4.2 Desconcentração de propriedade

Os limites no número de outorgas em nível nacional são: uma licença de serviço de radiodifusão por satélite; até dez licenças de serviço de comunicação audiovisual, aberta ou por assinatura com uso de espectro radioelétrico, de rádio ou de TV, além da titularidade de registro de um sinal de conteúdo; até 24 licenças por serviço de meio físico (cabo), em

localidades distintas, com limites bem definidos de área de cobertura e de população alcançada; quem tiver licença de serviço de comunicação por meio físico não poderá deter registro de sinal de conteúdo, exceto um canal de geração própria. As restrições para a televisão a cabo são as que mais geram protestos das empresas de comunicação, como é possível comprovar pelas entrevistas.

Os limites em nível local são: uma licença de radiodifusão sonora AM; uma FM ou até duas se houver mais de oito emissoras na localidade; uma licença de TV aberta ou por assinatura mutuamente excludentes; em qualquer caso, máximo de três licenças; não será dada licença a quem já tenha outorga na área, ou em área adjacente com superposição, quando se tratar da única frequência ainda disponível.

Em nenhum caso, o total de licenças detidas pode superar os 35% da população ou do total de assinantes do serviço. A Lei também estabelece restrições à formação de redes e fixa o limite de 30% para a participação de capital estrangeiro nos prestadores de natureza privada. De acordo com o artigo 161, os prestadores teriam o prazo de um ano após a entrada em vigência da norma para se adequar aos novos limites de propriedade. Durante a transição da televisão analógica para a digital, será admitida a convivência de licenças até a substituição da tecnologia.

4.4.3 Descentralização da produção de conteúdos

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual restringe a formação de redes a 30% da programação diária das emissoras. Isso significa que a retransmissão ao vivo de conteúdos de Buenos Aires fica restrita a esse percentual. Além disso, as emissoras devem manter um serviço de notícias local e próprio.

A lei fixa também quotas de programação nacional e local. Emissoras de rádio não estatais têm que emitir pelo menos 70% de programação nacional; 30% da música têm que ser nacional e metade (15%) de produção independente. Pelo menos metade da programação tem que ser jornalística. Emissoras temáticas ou destinadas a comunidades estrangeiras podem ser liberadas dessa obrigação. Nas público-estatais e de universidades públicas, pelo menos 60% da programação emitida tem que ser de produção própria. Os conteúdos educativos, culturais e de interesse público devem ser no mínimo 20% da programação.

No caso da TV aberta, no mínimo 60% da grade tem que ser de programação nacional e pelo menos 30% de produção própria. A quota de programação local independente é de 30% para estações em localidades com mais de 1,5 milhão de habitantes, 15% para mais de 600

mil habitantes e 10% abaixo de 600 mil. A quota de tela para a TV aberta é de oito longas argentinas por ano.

A TV por assinatura tem que agrupar canais do mesmo gênero de programação na organização do menu. Pelo menos um canal deve ser de produção própria, com as mesmas exigências aplicadas à televisão aberta. Também tem que transmitir as emissões da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*, a empresa pública de comunicação do país, assim como todas as emissoras do Estado Nacional. Deve ainda incluir canais do Mercosul e de países com que a Argentina firme convênios, como a *Telesur*, com a qual o governo argentino contribui com financiamento.

Por fim, cabe destacar a existência de horários de proteção a crianças e jovens, de 6h às 22h, da exigência de que 50% dos programas destinados à infância sejam de produção argentina e do acesso universal a eventos esportivos de interesse nacional, como os jogos de futebol.

Para efeitos de melhor compreensão das diferenças entre o antigo marco legal e o atual, no que diz respeito à concentração de propriedade e de produção de conteúdos, duas das categorias de análise deste trabalho, construiu-se a tabela 2.

Tabela 2 – Comparação entre marcos legais

Decreto-lei (22.285/80)¹²⁰	LSCA (26.522/2009)
limite de 24 licenças de rádio e TV	limite de 3 licenças locais, 10 licenças em todo o país e até 35% do mercado potencial
permitia a propriedade simultânea de programadores e de transmissores de TV aberta e por assinatura	- limite de 24 licenças para prestar serviço de televisão a cabo e 35% dos assinantes - limita a propriedade cruzada de meios eletrônicos (mas não eletrônicos e impressos), ou seja, proíbe ter licença de distribuição de cabo e de canal de TV aberta na mesma região - distribuidores de cabo só podem ter um canal a cabo próprio
impedia sociedade sem fins lucrativos de ser detentora de concessão (permissão veio em 2005)	reserva de pelo menos 33% do espectro para organizações sem fins lucrativos
proíbe as telefônicas de terem licenças de meios	proíbe as telefônicas de deter licenças de meios

¹²⁰ Nesta comparação, considera-se a Lei 22.285 com todas as alterações que sofreu desde sua entrada em vigência até o ano 2005, quando as sociedades sem fins lucrativos puderam ter acesso ao espectro eletromagnético, e não o texto original do Decreto-lei.

não exige produção própria	cota de 30% de produção própria
sem restrição à formação de redes	restringe a formação de redes a 30% da emissão diária

Fonte: Elaboração própria

Os artigos sobre a desconcentração de propriedade e a descentralização da produção de conteúdos dividem os entrevistados. O professor Martín Becerra considera a lei argentina melhor que a da Venezuela e que o projeto do Equador, pois é mais branda na regulação de conteúdos – apenas o horário de proteção ao menor, mensagens racistas e discriminatórias, que violem os direitos humanos –, permite, portanto, maior liberdade de expressão e opinião, segundo ele.

A opinião pessoal do porta-voz da *Telefe*, Heber Martínez, que é advogado, é de que a Lei é muito grande e detalhista, o que torna a regulação engessada, já que as atualizações dependem do Congresso. Mas reconhece que há muitos ganhos na Lei 26.522. Primeiro, em termos institucionais, a LSCA substitui o Decreto-lei 22.285, chamada de “lei Frankenstein”, por causa da quantidade de modificações que já tinha sofrido. O novo texto legal recebe e organiza algumas dessas modificações, além de revogar as partes que mantinham o espírito da Doutrina de Segurança Nacional. Outro ganho, para Martínez, é a abertura do espectro aos povos indígenas e às associações sem fins lucrativos, sempre e quando o utilizem sem fins comerciais. Ele demonstra preocupação com as instituições que se dizem não-comerciais, mas vendem publicidade e visam lucro. O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers tem opinião semelhante:

Se há uma garantia que o espectro é usado pelas organizações comunitárias de maneira transparente, genuína, que não dependam de políticos, que sejam imparciais, plurais, objetivas; se são meios que têm que ser subsidiados pelo Estado, através de um mecanismo transparente, sem favoritismo político, quem pode ser contrário aos meios comunitários? Somos contra os que usam a fachada de comunitários para serem simplesmente um instrumento do líder político de turno, do prefeito, do vereador. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

A destinação de pelo menos 33% do espectro eletromagnético às associações sem fins lucrativos não é questionada pelos representantes dos grandes grupos de comunicação, exceto quando competem pelos mesmos mecanismos de financiamento. Essa é uma reclamação comum dos empresários, segundo Santiago Marino, da Amarc. Ele explica que as empresas resistem em dividir a publicidade com as associações, por isso considera uma vitória dos

meios comunitários e sem fins lucrativos a lei permitir a venda de anúncios para sustentar seus veículos. Mesma opinião tem Néstor Busso, do *Foro Argentino de Radios Comunitarias* (Farco). Para ele, os empresários queriam que os setores sem fins lucrativos não pudessem vender publicidade, uma demanda empresarial em nível internacional, na *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP), por exemplo. Segundo Busso, os empresários concordam que haja emissoras comunitárias desde que sejam poucas, pobres e pequenas, ou seja, com baixa potência, sem publicidade e sem a possibilidade de integrar redes. Por isso, ao permitir a publicidade nas emissoras de associações sem fins lucrativos, a legislação argentina avançou muito, na visão de Busso, e poderia ter avançado mais, pois não resolve o tema do financiamento para permitir que os 33% do espectro destinado a essas organizações sociais se concretizem. Entretanto, ele reconhece que esse não é um tema específico da legislação, como tampouco o é a publicidade oficial. São temas importantes para as políticas públicas e que estão pendentes, mas o objetivo da LSCA, segundo Busso, é administrar o espectro.

Outro ganho da LSCA, na visão de Santiago Marino, foi criar um marco legal para os meios comunitários, até então fora da legislação e impedidos, por exemplo, de receber publicidade oficial. Marino conta que esses veículos já sofreram distintos tipos de repressão, por exemplo, a apreensão de equipamentos e a proibição de emitir. Nos anos 1990, algumas emissoras começaram a receber as chamadas “permissões precárias provisórias” (PPP), pela falta de concursos de licenças e pela proibição de setores sem fins lucrativos de terem acesso ao espectro. Nesse sentido, para ele, a Lei inova ao reservar 33% do espectro em todas as bandas e frequências de radiodifusão sonora e televisão terrestre e também ao avaliar de forma diferente uma organização do setor comunitário e um veículo privado comercial, com fins lucrativos, na hora de outorgar uma licença. Por exemplo, o capital social é muito mais relevante para o comunitário do que o capital financeiro. Avalia-se a relação com a comunidade, com as organizações comunitárias e há uma discussão a respeito de valores diferenciados para os pregões.

Marino também destaca que não estava no anteprojeto original, mas foi incluído no texto uma definição exaustiva de emissoras comunitárias, que devem estar ligadas a associações sem fins lucrativos e ter vinculação comunitária, para evitar que organizações ligadas a veículos privados, por exemplo a *Fundación Noble* ou a *Fundación Telefónica*, usufruíssem dos benefícios desses atores para ter acesso a uma licença. Marino acredita que, na prática, isso não aconteceria, mas a Amarc preferiu introduzir esse conceito, nos fóruns que debateram o anteprojeto de lei.

O jornalista do *La Nación* José Crettaz acredita que a Lei é confusa, contraditória e excede-se na regulamentação, embora tenha boas intenções em alguns aspectos muito mal-solucionados. Isso aconteceu, segundo ele, porque a Lei tem origem na universidade, é uma “lei de laboratório”, muito embasada na legislação comparada, mas distante das distintas realidades do país. Entre os pontos positivos, ele destaca a reserva de emissoras para as universidades, povos indígenas e a entrada das cooperativas no serviço de TV a cabo, as quais têm capacidade para competir e abaixar os preços. Outros aspectos são apenas boas intenções, na visão dele, como as cotas de conteúdo infantil na televisão aberta em um país que tem elevada penetração da televisão paga, com cinco ou seis canais exclusivos de conteúdo infantil 24 horas. Ele também acredita que os limites de propriedade fixados são muito detalhados e considera que teria sido melhor estabelecer apenas tetos para a porcentagem da audiência, como o de 35%, já previsto na LSCA. Na visão de Crettaz, esta proposta é mais adequada às disparidades regionais.

O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers acredita que a LSCA tem uma série de questões que ele chama de “politicamente corretas”: “quem pode ser contrário às cotas de produção nacional, de cinema ou à identificação dos anúncios publicitários. Esses tipos de questões são universais” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Mas, segundo ele, a Lei está cheia de armadilhas, pois fragmenta as empresas de comunicação de tal maneira que ameaça sua sustentabilidade e obriga-as a depender de financiamento oficial, do governo de turno e de sua discricionariedade ou a dedicar-se a outros tipos de negócios, por exemplo, ser empresário de outro setor e também ter veículos de comunicação. Ele explica que as principais armadilhas são os limites de propriedade determinados no artigo 45:

essa lei foi vendida como muito moderna e seguidora de padrões internacionais, mas há artigos que não têm antecedentes e só foram criados para atacar o *Clarín*, por exemplo o que diz que não se pode ter um sistema de televisão a cabo e um canal de TV aberta na mesma cidade. Fizemos levantamentos no mundo todo e não existe em nenhum país. Se a preocupação é evitar que a grade de canais a cabo se encha de conteúdos produzidos pelo mesmo titular, é só colocar um limite, como nos Estados Unidos, onde o distribuidor de cabo não pode ter mais de 40% de canais próprios. O objetivo do governo é atacar o *Clarín*, para que tenhamos que vender a *Cablevisión*. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

José Crettaz compartilha essa opinião. Segundo ele, o debate não se trata de ser contra ou a favor da regulação da comunicação audiovisual. Toda vez que se fala em espectro, é preciso regular, mas a televisão a cabo é outra coisa: não há limites, pode-se oferecer o quanto

quiser. Ele discorda que a Lei trate da mesma maneira os licenciários que usam espectro e os que não usam.

A grosso modo, representantes das empresas, principalmente do *Clarín*, questionam os limites de propriedade, que serão discutidos mais adiante, na análise do conflito em torno da aplicação desses aspectos. Já a reserva de 33% do espectro às associações sem fins lucrativos é bastante comemorada, principalmente pelos entrevistados ligados a esse setor. Não se explorou detalhes do texto legal nas entrevistas, pois não é o objetivo deste trabalho. Mas a posição de cada um quanto à Lei fica mais clara na análise da aplicação.

4.4.4 Ponto fraco: a falta de convergência

A falta de uma regulação convergente é considerada um ponto fraco da Lei 26.522 pela maioria dos entrevistados. Como se trata de um tema atual e fundamental na regulação do setor, considera-se conveniente essa abordagem rápida. Santiago Marino, por exemplo, da *Amarc*, afirma que se trata de uma lei analógica, pensada para o todo analógico. Diz algumas coisas sobre a transição digital, mas poucas.

Damián Loreti explica que o anteprojeto de lei continha um mecanismo de incorporação de empresas de telefonia, com previsão de controles anti-monopólio. Mas os parlamentares de oposição, mais especificamente de centro-esquerda, pressionaram para a retirada das telefônicas, dizendo que se ficasse como estava, era a troca de um monopólio por outro. Henocho Aguiar (2012) afirma que a esquerda não-kirchnerista recusou a entrada das telefônicas porque era óbvia a intenção de Néstor Kirchner de fazer parte da *Telecom*.

Loreti queria que a Lei regulasse a convergência, mas concorda com a decisão da Presidência de retirar essa parte em nome de maior apoio no Congresso:

Se a Lei não saía, seria uma derrota política na qual já se havia colocado tudo. Eu dizia que era a 250, o dobro da derrota da 125, porque também estavam comprometidas nisso todas as universidades. (...) A presidente, em uma coletiva de imprensa disse: “tanto questionam que as telefônicas entrem, que não entrem, mas tenham claro que estamos aceitando a existência do monopólio, ao afirmar que a Lei troca um monopólio por outro. Nunca havia sido reconhecido que existia um...”. [tradução nossa] (LORETI, 2012)

Cristina Kirchner abriu mão da convergência em troca de apoio político para garantir a aprovação da Lei e Loreti apoiou essa decisão. Mas o principal autor do anteprojeto admite que se tivesse a oportunidade de corrigir alguma coisa na Lei 26.522 seria a convergência. O

subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, complementa a explicação de Loreti. Segundo ele, para provar que a intenção não era trocar o monopólio do *Clarín* pelo da *Telefónica* e conseguir apoio de mais parlamentares, o governo retirou essa parte do texto. Mas López considera que isso terá que ser regulado mais cedo ou mais tarde, no momento político adequado, porque com o desenvolvimento tecnológico, as telefônicas vão entrar no setor e “é melhor que entrem pela porta do que pela janela” [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012), uma analogia que quer dizer que é melhor que entrem reguladas do que regular depois que ingressem na comunicação audiovisual.

De acordo com o coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázzaro, a Lei e a autoridade não regulam serviços de *video on demand* e uma série de conteúdos audiovisuais que estão sendo oferecidos de forma paralela, pela internet. Há questões de interatividade, direitos autorais, políticas de produção que precisam de soluções. Para pensar esses temas, a Afsca criou uma coordenação de planejamento estratégico¹²¹. Lázzaro disse que, pessoalmente, preferia que a Lei regulasse a entrada das telefônicas no setor audiovisual e das empresas de comunicação audiovisual na área de telefonia, mas para isso seria necessário dar mais volume à indústria audiovisual, pois a assimetria é muito forte.

Guillermo Mastrini também acredita que a Lei 26.522 era uma boa oportunidade para haver regulado a entrada das telefônicas, com proteção para o setor audiovisual. Ele afirma que não é fácil regular a convergência, mas não há opção, pois é impossível que as telefônicas não entrem, portanto, melhor que entrem reguladas: “na América Latina, o que ocorreu é que os processos tecnológicos se impuseram com lógica comercial e depois vinha a regulação e legitimava o que havia ocorrido. Essa era uma oportunidade de planejar como queremos que seja a entrada das telefônicas” [tradução nossa] (MASTRINI, 2012). Ele reconhece que a falta da convergência não foi culpa do governo. Partidos que ele chama de “esquerda independente” condicionaram seu apoio à Lei a que não houvesse nenhuma possibilidade de entrada das telefônicas no setor audiovisual, e como o governo quis dar legitimidade à Lei, esse ponto foi tirado. Para ele, foi um erro desses grupos políticos, uma leitura maniqueísta, mas não do governo, que tinha que ampliar a base de apoio à Lei para garantir sua aprovação e legitimidade, não apenas pelo partido do governo – *Frente para la Victoria*, uma facção do *Partido Justicialista* –, mas por ampla maioria:

¹²¹ A coordenação de planejamento estratégico foi criada pelo Decreto 1762/2012, publicado em 2 de outubro de 2012, no diário oficial. Esse decreto fixa um novo organograma para a Afsca. A entrevista foi feita em maio de 2012, quando o organograma já estava pronto, mas ainda não havia sido publicado por decreto presidencial. Na entrevista, Luiz Lázzaro informou que seria o novo coordenador de planejamento estratégico da Afsca, assim que o decreto fosse aprovado.

A regulação que propunha o governo não era de todo ruim. Não era a melhor, nem era suficiente. Creio que havia que regular muito mais o processo de entrada das telefônicas e a convergência. Era insuficiente o que propunha o projeto, mas não era ruim. Ainda que eu me reconheça como uma pessoa de absoluta esquerda, às vezes acho que a esquerda partidária faz a leitura maniqueísta de que ou se está a favor do capital ou não se está. Essa não é uma Lei socialista, é uma Lei capitalista democrática. (...) Mas foram muito firmes nesse aspecto e o governo aceitou tirar esse ponto da Lei, ou seja, o projeto original apresentado era muito mais convergente do que o aprovado. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

Mastrini acredita que agora o governo deveria assumir o debate da convergência, mas que não há interesse. Martín Becerra também lamenta que a regulação não seja convergente e não permita a entrada das telefônicas como operadoras para oferecer o serviço *triple play*. Ele defende um órgão regulador único para audiovisual e telecomunicações:

Eu creio nas autoridades reguladoras fortes, com muito poder e unificadas (...) porque a atomização da figura regulatória conduz a que cada parte seja funcional ao operador privado, pelo menos foi o que aconteceu aqui na Argentina, quando se privatizaram os serviços públicos. Mas, se o órgão regulador é forte, visível pela sociedade, parece-me que é mais difícil que ele seja cooptado pelo setor privado [tradução nossa] (BECERRA, 2012).

Hoje a regulação da comunicação na Argentina está separada entre a Afsca, autoridade de aplicação da LSCA, e a Comissão Nacional de Comunicações, ligada ao Ministério do Planejamento, que regula as empresas de telefonia e o espectro eletromagnético, do ponto de vista da infraestrutura técnica.

Henoah Aguiar também acredita que a Lei tem o desafio de ser revisada. Ele dá exemplo das leis europeias, modificadas a cada cinco ou sete anos:

é um meio que muda muito, muito novo para que uma lei pretenda prever o futuro e fazer uma previsão normativo-regulatória operativa. Esta Lei foi um excelente primeiro ensaio, porque mobilizou a capacidade da sociedade de modificar a lei de radiodifusão, mas já está velha. (...) Neste momento deveria haver comissões parlamentares que junto com o Poder Executivo estudassem as adequações necessárias para transformar a Lei em uma ferramenta mais próxima de uma realidade muito mutante. Se a Lei ficar como está, ela mesma vai ser um impedimento ao crescimento, tanto como a outra. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012).

Para comprovar seu argumento, Aguiar cita o artigo 44, inciso e) da Lei 26.522, segundo o qual a distribuição é indelegável. Entretanto, na TV digital, a transmissão está a cargo da estatal Arsat, que opera a rede e aluga a infraestrutura aos canais. Segundo ele,

compartilhar a estrutura na digitalização não é ruim, mas está proibida por Lei. Por isso, defende revisões imediatas na LSCA.

O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, também defende a regulação convergente, que permita a concorrência entre os serviços *triple play*, para baixar o preço e beneficiar o consumidor. Ele critica o fato de que uma lei aprovada em 2009 não fale quase nada de televisão digital ou de internet, e que, um ano depois, o governo argentino introduza o padrão nipo-brasileiro de TV digital por decreto.

O porta-voz de *Telefe*, Heber Martínez, disse que a empresa não esboçou nenhuma reação contrária à Lei quando houve a retirada das telefônicas do projeto – apesar de sua ligação com a *Telefónica*. Ele recusou-se a comentar se houve reação da *Telefónica*, pois segundo ele, além de não estar autorizado a falar por esta empresa, a única ligação que *Telefe* tem com ela é a mesma *holding*, da Espanha, mas *Telefe* e *Telefónica* Argentina não têm nenhuma relação. De qualquer forma, o advogado acredita que, com a TV digital, o setor caminha rumo à convergência, portanto uma regulação que contemple os novos serviços é inevitável.

Henoch Aguiar alerta que não apenas falta convergência na regulação argentina; critica o monopólio privado nas telecomunicações. Segundo ele, desde a privatização da telefonia, o país está dividido entre a *Telefónica* e a *Telecom*, que agora são praticamente a mesma empresa, pois a *Telefónica* Espanha comprou a *Telecom* Itália que, por sua vez, tem 60% da *Telecom* Argentina:

Na radiodifusão falam de um modelo nacional e popular, da eliminação de concentrações, da eliminação de monopólios, da necessidade de dar novas licenças e que haja novas vozes em um mundo liberado. Nas telecomunicações, desde o ano 2000, terminou a exclusividade que *Telefónica* e *Telecom* tinham para prestar o serviço de telefonia. (...) Mas não houve licitação de frequências nesses últimos dez anos. (...) No setor de telecomunicações, temos um mercado fechado, onde não se toma nenhuma decisão contra *Telefónica* e *Telecom*, que tiveram um período de domínio de fato, não de direito, das telecomunicações como nunca jamais pensei poder haver. Desde 2003, deixou-se de aplicar de maneira consistente e sistemática as normas de telecomunicações. (...) O mercado de telecomunicações concentra-se cada vez mais, estrangeiriza-se cada vez mais e nossas empresas nacionais e populares argentinas do interior do país são perseguidas. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012)

De acordo com Aguiar, essas empresas pequenas do interior figuram como grandes clientes do duopólio e prestam serviços clandestinos, já que estão impedidas de entrar no setor pela falta de distribuição de licenças. Além delas, segundo Aguiar, há quase mil cooperativas elétricas no país, das quais 600 poderiam prestar serviços de telecomunicações e não há nem

100 porque não lhes dão a licença ou os trâmites burocráticos não andam. Ele acredita que se a democratização da radiodifusão fosse uma questão de princípios, o mesmo teria sido feito para as telecomunicações. “Eu adoraria que houvesse uma preocupação profunda e real pela radiodifusão e pelas telecomunicações como políticas de Estado, anexando a convergência, o desenvolvimento digital” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012).

Gustavo López justifica que a prioridade do governo era atacar o monopólio da informação, porque atenta contra a liberdade de expressão, a pluralidade e a diversidade. No setor de telecomunicações, há concorrência na telefonia celular. Quanto ao monopólio da telefonia fixa, segundo ele, não há consenso se prejudica ou não os consumidores, pois os preços e a qualidade dos serviços podem ser regulados, portanto, é algo que ainda precisa ser discutido.

Contudo, na visão de Néstor Busso, apesar de todos os pontos fracos e problemas relativos à convergência, foi a Lei possível para o momento político do país. Cristina Kirchner tomou a decisão de retirar os artigos sobre a convergência para provar que seu intuito não era beneficiar as empresas de telefonia e para conseguir apoio na aprovação. “A Lei é produto da correlação de forças que conseguimos nesse momento. Não é a lei que eu gostaria em todos os aspectos, mas não existe a lei perfeita. Existe a lei para um momento” [tradução nossa] (BUSSO, 2012). Ele acredita que ainda não é o momento de revisar o marco legal. É hora de cumpri-la, de buscar que ela seja aplicada de forma integral.

O Capítulo 4 apresentou dados do setor de comunicação na Argentina antes da aprovação da Lei 26.522 e reconstruiu o contexto de elaboração da LSCA, discussão, aprovação no Congresso, suspensão da vigência por questionamentos judiciais e entrada em vigor, em junho de 2010. Também discutiu as principais mudanças do texto legal em relação ao marco anterior, o Decreto-lei 22.285. Embora parte das entrevistas feitas durante a pesquisa de campo tenha sido exposta neste capítulo, o objetivo foi construir o panorama anterior à aplicação da Lei. São informações de contexto necessárias para a compreensão da implementação dessa política pública, que é o foco deste trabalho. Na terceira parte do trabalho, apresentam-se os dados coletados na pesquisa de campo: no Capítulo 5, os referentes à arquitetura institucional, e no Capítulo 6, à desconcentração da propriedade e da produção de conteúdo. A análise desses dados é articulada no Capítulo 7.

5. Arquitetura institucional: o órgão regulador

5.1 *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*

A Afscsa substituiu o *Comité Federal de Radiodifusión* (Comfer), um órgão de arranjo institucional e atuação anti-democráticos (BARANCHUK; USÉ, 2011). Para se ter uma ideia da incompatibilidade do Comfer com as instituições democráticas, reproduzimos abaixo o artigo 96 da Lei 22.285, de 1980, que criou esse Comitê:

Sua condução será exercida por uma Diretoria formada por um presidente e seis vogais designados pelo Poder Executivo Nacional a partir de proposta do organismo que representam (...) Os membros de sua Diretoria representarán os seguintes organismos: Comando do Exército, da Marinha e da Força Aérea, Secretaria de Informação Pública, Secretaria de Estado de Comunicação e associações de licenciados, um correspondente a rádio e o outro, a televisão. Como órgão assessor da Diretoria, atuará uma comissão formada por representantes de todos os Ministerios do Governo Nacional e da Secretaria de Inteligência do Estado [tradução nossa]¹²². (ARGENTINA. Lei 22.285, 1980)

Portanto, no antigo órgão regulador, as três forças militares controlavam a radiodifusão do país. Além disso, cabia ao Poder Executivo Nacional nomear todos eles. Após a redemocratização, a representação das Forças Armadas foi substituída por um interventor nomeado pelo presidente da Nação, responsável pelas decisões do Comfer, como uma espécie de presidente.

A Diretoria do Comfer prevista em lei também tinha representantes dos veículos de rádio e TV privados, mas nenhum integrante de associações sem fins lucrativos que, pelo Decreto-lei, não poderiam receber licenças. Segundo Ramírez (2012),

em todo esse período que transcorreu desde 1983, os meios concentrados jamais se opuseram ou denunciaram essa anormalidade, nem a classificaram como autoritária, a pesar de todos os vícios formais e práticos. Muito pelo contrário, estiveram muito contentes com esse órgão, o qual controlaram sem limitações durante 29 anos, ditando inclusive medidas e até o próprio interventor. (RAMÍREZ, 2012)

¹²² “Su conducción será ejercida por un Directorio formado por un representante y seis vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del organismo que representan (...) Los miembros de su Directorio representarán a los siguientes organismos: Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociaciones de Licenciados, uno correspondiente a radio y el otro a televisión. Como órgano asesor del Directorio actuará una Comisión formada por representantes de todos los Ministerios del Gobierno Nacional y de la Secretaría de Inteligencia de Estado.” (ARGENTINA, Ley 22.285, 1980)

Por outro lado, desde a redemocratização, alguns setores da sociedade civil, como trabalhadores de imprensa, movimentos sociais e professores universitários pediam uma nova lei das comunicações, para substituir o marco legal e as instituições da ditadura.

Já sabemos que essas duas instituições, Comfer e Afscsa, têm origens completamente distintas – ditadura e democracia – e, por isso, um arranjo institucional diverso também. A criação da Afscsa está prevista no Capítulo I, do Título II da Lei 26.522, que trata de instituições. É um organismo descentralizado e autárquico. A sede principal é em Buenos Aires, mas deve estabelecer pelo menos uma delegacia em cada província e em cada cidade de mais de quinhentos mil habitantes. Hoje, além da sede na Capital Federal, Buenos Aires, a Afscsa tem 38 delegacias, sendo 20 delas em capitais das províncias¹²³.

No artigo 12 da lei estão elencadas as missões e funções da Afscsa. Reproduzimos a seguir algumas delas, que estão ligadas à atividade fim da *Autoridad*. Suprimimos as funções relacionadas à atividade meio, as quais se referem principalmente à administração interna do órgão regulador:

- aplicar, interpretar e fazer cumprir a Lei 26.522 e seus regulamentos;
- participar da elaboração e negociação de tratados, acordos ou convênios internacionais de radiodifusão e processos vinculados aos projetos da Sociedade da Informação e do Conhecimento – em referência ao acordo assinado na Convenção de Genebra, em 2003;
- elaborar e atualizar a norma nacional de serviço e as normas técnicas que regulam a atividade, em conjunto com a autoridade regulatória das telecomunicações;
- aprovar os projetos técnicos das estações de radiodifusão, outorgar a habilitação correspondente e aprovar o início das transmissões regulares, em conjunto com a autoridade regulatória de telecomunicações;
- elaborar e aprovar as licitações para a distribuição de serviços de comunicação audiovisual;
- velar pelo desenvolvimento de uma concorrência saudável e pela promoção da existência dos mais diversos meios de comunicação possíveis, para favorecer o exercício do direito humano à liberdade de expressão e da comunicação;
- conceder e prorrogar, nos casos em que corresponda, e declarar a caducidade das licenças, permissões e autorizações, sujeitas a controle judicial pleno e oportuno, inclusive cautelar;
- fiscalizar e verificar o cumprimento das obrigações previstas na Lei e os compromissos assumidos pelos prestadores dos serviços de comunicação audiovisual e radiodifusão, nos aspectos técnicos, legais, administrativos e de conteúdo;

¹²³ Apenas três capitais não tinham até dezembro de 2012: Rawson, em Chubut; Paraná, em Entre Rios; e La Plata, Buenos Aires.

- promover e estimular a competição e o investimento no setor. Prevenir e desencorajar as práticas de monopólio, as condutas anti-competitivas, predatórias e/ou de abuso de posição dominante no marco das funções atribuídas à Afscsa;
- aplicar as sanções correspondentes pelo não cumprimento da Lei, seus regulamentos e seus atos administrativos, sob controle judicial pleno e oportuno, inclusive cautelar;
- declarar a legalidade das estações e/ou emissões e promover a conseqüente autuação judicial, inclusive cautelar, adotando as medidas necessárias para conseguir a interrupção de emissões declaradas ilegais;
- resolver em instâncias administrativas os recursos e reclamações do público ou outras partes interessadas;
- garantir o respeito à Constituição, às leis e aos tratados internacionais nos conteúdos emitidos pelos serviços de comunicação audiovisual;
- manter e atualizar os registros públicos dos serviços de comunicação audiovisual;
- receber e canalizar as manifestações dirigidas à Defensoria do Público;
- prover os recursos necessários para o funcionamento do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual;
- responder aos requerimentos do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, do Defensor do Público e da Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual.

Para efeitos de controle orçamentário, a *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* submete-se ao controle interno feito pela *Sindicatura General de la Nación* e ao controle externo da *Auditoria General de la Nación*. Segundo o artigo 13 da Lei 26.522, o orçamento da Afscsa é formado por:

- a taxa paga pelos que detêm licenças e demais titulares dos serviços de comunicação audiovisual. Não está explícita na Lei nem no site da *Autoridad* o valor dessa taxa;
- os recursos resultantes da aplicação de multas, que não podem ser trocados por publicidade ou espaços de propaganda oficial, nem por nenhuma outra contraprestação em espécie;
- as doações que receber;
- os recursos orçamentários provenientes do Tesouro Nacional;
- qualquer outro ingresso previsto legalmente.

Já o artigo 14 estabelece a composição da diretoria da Afscsa. São sete membros, nomeados pelo Poder Executivo:

- o presidente e um diretor designados pelo Poder Executivo;

- três diretores propostos pela Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual, do Congresso, selecionados de acordo com os blocos parlamentares, sendo um da maioria ou primeira minoria, um da segunda minoria e um da terceira minoria parlamentares;
- dois diretores propostos pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, sendo um acadêmico representante das faculdades ou cursos de Ciências da Informação, Ciências da Comunicação ou Jornalismo das universidades nacionais – equivalentes às universidades federais brasileiras.

O presidente e os diretores não podem ter interesses ou vínculos com os assuntos relacionados à comunicação audiovisual. Devem ser pessoas de alta qualificação profissional em matéria de comunicação social e possuir uma reconhecida trajetória democrática e republicana, pluralista e aberta ao debate e ao intercâmbio de idéias diferentes.

Os mandados dos diretores e do presidente são de quatro anos. Eles podem ser reeleitos por um período. A formação da diretoria será feita nos dois anos anteriores à finalização do mandato do Presidente da Nação, devendo existir dois anos de diferença entre o início do mandato dos diretores e do chefe do Poder Executivo. As votações na diretoria serão por maioria simples, ou seja, maioria dos presentes nas reuniões. O presidente e os diretores só podem ser removidos dos seus cargos pelo não-cumprimento ou mau-desempenho das suas funções ou por ter uma das incompatibilidades previstas na Lei 25.188. A remoção tem que ser aprovada por dois terços do total dos integrantes do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, mediante amplo direito de defesa.

A arquitetura institucional plural da Afsca, considerada uma das principais mudanças trazidas pela Lei 26.522, até 2012, não se efetivou, na prática. Primeiro, segundo Mastrini, porque o governo faz o possível para cooptar todos os espaços de poder, que acabam sendo muito controlados pelo kirchnerismo. Além disso, embora a Afsca seja um órgão colegiado, praticamente há uma delegação de poderes dos outros seis diretores ao presidente. Henocho Aguiar também critica a dependência do governo e a centralização das decisões da Afsca, que deveriam ser colegiadas e plurais:

Como não vai haver dependência se um dos membros da diretoria é o governador de uma província? Pergunto-me se ele fica três horas por mês na Afsca. O outro é diretor ou vice-diretor em exercício de uma faculdade em Santa Fe. Então, na prática, uma das coisas boas da Lei que propunha uma gestão colegiada (...) não há pluralidade e colegiado. Não vejo colegiado se tudo continua sendo decidido por um ou dois diretores, como sempre foi a vida toda. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012)

Isso acontece, de acordo com Martín Becerra, também porque alguns dos diretores nomeados pelo governo conhecem pouco ou nada do setor audiovisual e exercem funções incompatíveis com o trabalho da Afsca, por exemplo o Governador da Província de Chaco, Eduardo Capitanich, indicado pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual. Segundo Becerra, ele foi designado para a diretoria da autoridade apenas por ser kirchnerista.

Além da responsabilidade do governo na designação de diretores por motivações políticas, Mastrini e Becerra acreditam que o fato de a Afsca ser, na prática, completamente dependente do Executivo nacional também é culpa da oposição, que não designou seus representantes para a diretoria, os quais cumpririam o papel republicano de controle político cruzado. A diretoria da Afsca foi composta junto com sua criação, em dezembro de 2009. Mas a oposição se recusou a indicar seus representantes, o que fez a diretoria da autoridade ficar com apenas cinco integrantes: dois indicados pelo poder Executivo, dois pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e um da primeira minoria parlamentar, composta pelos parlamentares kirchneristas. A segunda minoria parlamentar, da UCR e a terceira minoria, formada pela Frente Peronista – facção peronista de oposição ao kirchnerismo – teriam que indicar os dois representantes faltantes, mas não o fizeram, deixando a Afsca com maioria kirchnerista.

O secretário-geral da Fatpren, Gustavo Granero, acredita que a oposição é favorável aos setores concentrados do poder, pois preferiu sair em algumas páginas do *Clarín* do que ocupar os lugares que a sociedade queria. Ele defende a entrada dos dois representantes oposicionistas, porque “quanto mais nutrida de visões estiver a autoridade de aplicação, melhor para a sociedade”. Granero admite que a Afsca é totalmente governista, mas, mesmo com a participação da oposição, acredita que, como o país possui um sistema presidencialista muito forte, é preciso haver uma dependência absoluta da Presidência, que define as políticas públicas na Argentina. “Nesse lugar de tanta pressão, não pode haver uma discussão com o Poder Executivo, tem que depender dele. (...) O Conselho Federal pode estar mais nutrido, porque são opiniões políticas de um grupo de pessoas que não têm uma representação política definida” [tradução nossa] (GRANERO, 2012).

O domínio kirchnerista na diretoria da Afsca reforça o argumento dos opositores à Lei de que a autoridade de aplicação não é autônoma em relação ao Executivo. O diretor de notícias do Grupo *América*, Rolando Graña, enxerga na Afsca uma dependência direta do governo. Ele afirma que os funcionários são gente de extrema confiança do kirchnerismo, nomeados politicamente. Segundo o porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, as decisões da autoridade são totalmente marcadas pelo poder político. Isso porque, “para os Kirchner, o

tema dos meios de comunicação é uma obsessão, daí o manejo sectário, discricionário e político da Afsca” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Como exemplo da vinculação entre a Afsca e o governo, Etchevers cita a indicação do último interventor do Comfer, primeiro presidente da Afsca e grande promotor da Lei 26.522, Juan Gabriel Mariotto, para o cargo de vice-governador da província de Buenos Aires, com o intuito de controlar o governador Daniel Scioli, possível futuro adversário de Cristina Kirchner.

O Diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla compreende essa suspeita de discricionariedade por parte da oposição do ponto de vista da polarização por qual passa a sociedade e a política argentina neste momento. Ele considera que é normal o governo ter maioria no Parlamento e, conseqüentemente, na diretoria da autoridade. E afirma que a oposição precisa reconhecer que em nenhum outro organismo estatal a não ser na Afsca e na RTA, representantes opositores são chamados a participar das decisões. Ele defende que a composição atual é muito mais democrática que a do Comfer, que tinha apenas um interventor nomeado diretamente pelo Poder Executivo e que, portanto, a ingerência do governo era muito maior.

O porta-voz da emissora de TV aberta *Telefe*, Heber Martínez afirma que, pela Lei, a Afsca tem independência administrativa, mas, na prática, tem tido caráter governista porque a oposição não nomeou seus representantes. “Não se pode negar a existência de uma lei, por mais que esteja questionada por um determinado setor” [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012). Funcionários do governo reconhecem que a Afsca ainda não funcionou como ente autônomo, mas também culpam a oposição por não ter indicado seus dois representantes, dos três que cabem ao Legislativo. Luiz Lázaro afirma que, num primeiro momento, a oposição não quis fazer parte da Afsca e, dois anos após a aprovação da Lei, quando resolveu entrar, houve uma dificuldade de acordo para formar a Comissão Bicameral e decidir sobre seu funcionamento. Ele reconhece que hoje há forte influência do Executivo na diretoria, mas explica que no futuro os governistas podem ser minoria na autoridade, por exemplo, se o governo perde as eleições legislativas de 2013, muda a composição dos blocos parlamentares, e o Conselho Federal pode indicar algum representante de oposição.

O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López também reconhece que a autoridade ainda não funcionou como ente autônomo, apenas como instância dependente do governo por dois motivos: primeiro porque a oposição não quis fazer parte e segundo por uma questão cultural de que esse tipo de organismo plural, de coabitação entre tradições políticas diferentes, não é comum nas instituições estatais argentinas, pelo contrário, o mais comum é a centralização na figura do presidente. Para que isso mude, segundo ele, é preciso tempo. “Se

dentro de quatro anos, o governo nacional continua tendo a maioria da autoridade, mas perde as eleições e toma posse outro governo, terão que conviver com uma autoridade de maioria opositora frente a um governismo de outra bandeira política. Então veríamos que realmente as instituições avançam” [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012). López defende a entrada da oposição para começar a criar essa política de convivência e equilibrar um pouco mais a correlação de forças na autoridade de aplicação e na administração das emissoras públicas: “tomara que a oposição faça parte, que se há algo que não gosta, diga, que se possa discutir, que haja maior amplitude e que comecemos a nos acostumar à convivência de distintos setores” [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012). Mesma opinião tem o coordenador-geral da Afscs, Luiz Lázzaro. Para ele, a oposição deveria colaborar para ter um “modelo de comunicação que fortaleça a democracia, independentemente de quem está no poder, pois o ponto de partida deve ser que o sistema democrático é incompatível com o controle monopólico da comunicação” [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012).

Um dos autores do anteprojeto de lei, Damián Loreti, afirma que a presença da segunda e da terceira minoria parlamentares tinha um sentido, seja para criticar ou propor ações. Na medida em que, até o momento da entrevista, não fizeram parte, não é possível dizer se essa arquitetura institucional funcionou ou não. “Não sei o que teriam impugnado ou o que teriam proposto. Se você me pergunta se funcionou bem o mal de acordo com a Lei, não funcionou de acordo com a Lei, faltam duas pessoas” [tradução nossa] (LORETI, 2012). Pela falta da oposição, ele prefere não avaliar a atuação da Afscs, mas acredita que a autoridade de aplicação cumpriu seu papel de colocar em prática pelo menos parte da Lei, apesar da falta de dois representantes na diretoria.

Quando questionado se essa dependência do governo mudaria se a oposição passasse a fazer parte da diretoria da Afscs, o professor Martín Becerra respondeu que, pelo menos, funcionaria melhor, pois as resoluções da autoridade começariam a ser revisadas por duas forças opositoras distintas. Segundo ele, isso daria publicidade às decisões da Afscs. Santiago Marino, da *Amarc*, acredita que, em minoria, o papel da oposição se resumiria ao controle das decisões e da aplicação da Lei, assim mesmo, considera válida e importante essa participação. Ele lembra que antes a oposição nem sequer podia participar das decisões, mas agora que tem essa possibilidade, precisa exercê-la. Mastrini também defende a entrada da oposição. Para ele, a oposição não assumiu os cargos na diretoria da Afscs e na *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA) no momento de sua criação por pressão das empresas de comunicação contrárias à Lei 26.522, para não legitimar a Lei. Portanto, como não assumiu sua tarefa de fiscalização e controle, também tem responsabilidade na falta de independência

da Afsca. A primeira estratégia da oposição contra a Lei 26.522 foi questioná-la na justiça logo após a aprovação no Congresso, segundo Gustavo López. Quando a Corte Suprema decidiu pela aplicação da norma, em junho de 2010, de acordo com López, o segundo passo foi não integrar a Afsca e a RTA. Para ele, os opositoristas acreditavam que o governo ia perder as eleições presidenciais de 2011, “então disseram: ignoramos a Lei, não integramos a autoridade de aplicação, não colocamos nenhum representante, vamos à justiça brigar para que não se aplique e se o governo muda, mudamos a Lei; mas perderam a eleição, por isso tiveram que modificar a estratégia” [tradução nossa] (LÓPEZ, 2012). Assim, López explica o fato de a oposição ter manifestado interesse em entrar na Afsca e na RTA, para trabalhar de dentro e tentar alguma modificação.

De fato, a oposição percebeu que a estratégia de permanecer do lado de fora não foi eficaz. Os governistas conseguiram constituir todas as instituições previstas na Lei 26.522 e começaram a aplicá-la. Em vez de continuar ignorando a LSCA, a oposição resolveu entrar e exercer o papel vigilante que lhe cabe. O Deputado Enrique Thomas explica os motivos que levaram os opositoristas a mudar de ideia:

para ter uma voz mais, para conhecer, por dentro, o que está ocorrendo e os descumprimentos da própria Lei. Há coisas muito graves que estão sucedendo, por exemplo, a implementação da TV Digital por decreto e medidas administrativas do Poder Executivo. Estão entregando licenças sem concurso, sem respeitar a Lei de Meios. Essas coisas, podemos notar com um pouco mais de profundidade estando dentro. [tradução nossa] (THOMAS, 2012)

A política de implementação da TV Digital a que ele se refere é feita pelo Ministério do Planejamento, daí as decisões por decreto e medidas administrativas. As licenças sim estão a cargo da Afsca, mas, por enquanto, o concurso para os canais de TV Digital está suspenso. O que a autoridade tem feito é autorizar os canais a transmitir temporariamente pela tecnologia digital, de maneira experimental, sem que isso gere algum direito adquirido, como se verifica nas resoluções da Afsca. Entretanto, a oposição critica essa iniciativa.

A indicação dos diretores da oposição foi feita em março de 2012, porém, mais de um mês depois, na data da entrevista com o Deputado da Frente Peronista, ele afirmou não ter obtido nenhuma resposta. Os representantes da oposição só entraram na diretoria da Afsca em meados de novembro do mesmo ano (AFSCA, 2012g). Um deles é Marcelo Juan Alberto Stubrin, ex-deputado radical. O outro é Alejandro Fabio Pereyra, advogado com pós-graduação em Direito das Telecomunicações e ampla experiência como assessor de parlamentares em projetos de lei de radiodifusão e na Comissão Nacional de Comunicação e

Informática da Câmara (AFSCA, 2012d). Enrique Thomas acredita que a demora em incorporar a oposição na Afsca e na RTA não foi casual e sim fruto de pressão do governo para que os opositoristas continuassem fora.

O jornalista do *La Nación* José Crettaz acredita que a oposição tentou boicotar o funcionamento da Afsca, o que considera um erro. “Se a oposição estivesse aí, possivelmente teríamos acesso a mais informações porque eles seriam, de alguma maneira, obrigados a compartilhá-las” [tradução nossa] (CRETZAZ, 2012). Mas Crettaz acredita que o organismo não conquistaria sua autonomia e não deixaria de ser partidário. Para ele, da forma como está desenhada a diretoria da Afsca, ela sempre será governista. Mesmo entre os membros indicados pelo Conselho Federal, ele acredita que os professores universitários não são autônomos, assim como não são as emissoras universitárias, que dependem de transferências orçamentárias do governo federal para funcionar.

O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, também avalia que foi um erro a oposição não ter assumido os espaços na Afsca e na RTA:

Eles não poderiam fazer nada, mas seguramente teriam feito mais escândalo público nas decisões tomadas aí dentro. Poderiam indagar por que discriminar um meio em relação a outro, aplicar sanções só para um e não para o outro. Sempre a possibilidade de auditar é maior dentro do que fora. (...) Parece-me saudável que façam parte [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012).

Etchevers não acredita que a autoridade deixaria de agir como quer o governo, se a oposição fizesse parte, já que seria minoria, mas os representantes da oposição poderiam denunciar as irregularidades nos “poucos meios independentes que restam”. Ele afirma que, no fim de 2011, quando a oposição manifestou interesse em entrar nas instituições de aplicação da Lei 26.522, o governo dificultou essa entrada, ao impedir a convocação da Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, instância do Congresso responsável por indicar os representantes do Legislativo na Afsca e na RTA. Santiago Marino, da *Amarc*, também acredita que o governo tem responsabilidades na demora da Comissão Bicameral em se reunir.

Henocho Aguiar é mais um que aponta dificuldades para convocar a Comissão Bicameral. Na visão de Aguiar, a oposição não participou desde o início na Afsca e na RTA porque era repudiada pelos parlamentares governistas. Quando os opositoristas se deram conta de que a Lei já estava vigente e era preciso integrar os organismos de aplicação, a primeira maioria se recusou a constituir a Comissão Bicameral. Aguiar defende a entrada da oposição: “seria bom que estivessem. Estarão em minoria sempre, mas assim pelo menos

teríamos olhos para saber o que sucede” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012). Ele afirma que há uma intervenção direta da presidência sobre o funcionamento interno da Afsca, a ponto de os regulamentos da autoridade de aplicação serem definidos por decreto presidencial em vez de produzidos de maneira autônoma. É parte da cultura argentina usar a comunicação social de maneira governista, segundo ele. Aguiar acredita que a Afsca deveria ser um órgão independente, com decisões que não pudessem ser revisadas por um Ministério ou uma autoridade superior, que fosse de fato a última instância administrativa, com autonomia para eleger seu presidente, estabelecer seu funcionamento interno, tomar decisões colegiadas e, depois, dar publicidade a suas atas.

Damián Loreti questiona essa independência do ponto de vista funcional. Pela Constituição argentina, segundo ele, apenas o Poder Judiciário é independente. O que há são mecanismos de autonomia e autarquia. Ele explica que a palavra “independente” nos órgãos reguladores da comunicação começou a aparecer por causa do *Communication Office* (Ofcom) britânico, mas independente em inglês e em espanhol, nesse caso, tem sentidos distintos. No contexto argentino, seria um organismo autônomo. Loreti teme essa “independência” ou autonomia diante dos “avanços que um governo progressista pode propor”, ainda mais vendo os resultados das agências “independentes” propostas pelo neoliberalismo:

Quando os serviços públicos estavam nas mãos do Estado, as agências reguladoras tinham menos incidência, pela realidade dos ministérios. Quando se privatiza, a primeira demanda é a agência independente. Parecia que o Estado que antes fazia tudo agora nem sequer era mais regulador, e que o regulador seja alguém “independente” me dá certas dúvidas. (...) Na verdade, com uma agência que cumpra seu papel de acordo com a lei e que a lei seja boa, não me preocupa tanto o limite da relação com o governo. Por exemplo, um dos lugares que defendem a autonomia ou a independência da autoridade reguladora é o Canadá. Em fevereiro do ano passado, a autoridade canadense estabeleceu o pagamento por volume de *download* na internet, para reprimir o *download* de filmes, e quem a fez voltar atrás foi o *Head Tech* do Canadá, pressionado pelo parlamento. Qual é o limite? Para mim, o Ministério atuou bem. O governo interveio diretamente sobre a decisão da CRTC, mas a autoridade sozinha tinha regulado a favor dos provedores de conexão e não dos provedores de conteúdo. (...) Estabelecer regras universais do governo não intervir pode não ser bom. [tradução nossa] (LORETI, 2012)

Loreti questiona a visão liberal de independência ou autonomia do órgão regulador, apontando para o risco de que a autoridade decida em nome do mercado e não do interesse público. Guillermo Mastrini (2012) também acredita que a independência das autoridades reguladoras é um mito liberal. O que pode haver, segundo ele, é pluralidade, quando estão

representados diversos interesses. De acordo com Mastrini, as agências reguladoras que se dizem independentes, como a norte-americana FCC e o Ofcom inglês, na prática, quase sempre estão capturadas, seja pelo governo ou pelo mercado e em nenhum dos casos há diversidade de interesses.

5.2 Outras instituições criadas pela Lei 26.522

5.2.1 *Consejo Federal de Comunicación Audiovisual*

O Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (Cofeca) é formado por 38 integrantes do Estado e da sociedade civil¹²⁴, com mandato de dois anos. Os representantes podem ser substituídos pelo Poder Executivo, a pedido da entidade que representam. Deve se reunir pelo menos a cada seis meses ou de forma extraordinária, a pedido de pelo menos 25% dos membros. O quórum das reuniões é a maioria absoluta dos integrantes – no caso, 20 membros.

O Conselho tem muitas atribuições: colaborar e assessorar no desenho da política pública de radiodifusão; propor as condições para os concursos de licenças e sugerir os jurados; elaborar a lista anual de eventos esportivos de interesse público que devem ser emitidos por TV aberta; encaminhar à Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual um informe anual sobre o estado de cumprimento da Lei e do desenvolvimento da radiodifusão na Argentina; assessorar a Afsca quando solicitado; criar comissões para o tratamento de temáticas específicas dentro da comunicação audiovisual; selecionar projetos, com base em um modelo objetivo de avaliação, que concorram a recursos de fomento; nomear dois diretores da Afsca e dois da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA), sendo um deles acadêmico dos cursos de Comunicação das universidades nacionais; remover os diretores da Afsca pelo voto de dois terços do total dos integrantes, em um procedimento bem-fundamentado, que garanta a ampla defesa.

Após a aprovação da Lei, o Conselho foi constituído rapidamente, em novembro de 2009, pois era encarregado de indicar dois integrantes das diretorias da Afsca e da RTA S.E. Em 2009, realizou uma reunião; em 2010, cinco; em 2011, também cinco; e em 2012, três.

¹²⁴ Como já foi dito no Capítulo 1, o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual é formado por um representante de cada uma das 23 províncias e do governo da *Ciudad Autónoma* de Buenos Aires; três representantes dos prestadores privados de caráter comercial; três representantes dos prestadores sem fins lucrativos; um das emissoras universitárias; um representante das universidades federais que tenham cursos de Comunicação; um representante dos meios públicos; três representantes das entidades sindicais dos trabalhadores dos meios de comunicação; um representante das sociedades gestores de direitos e um representante dos povos indígenas.

Organizou, em 2011 e 2012, as audiências públicas para a escolha dos eventos esportivos que devem ser transmitidos pela TV aberta. Também propôs à Afscsa critérios e condições para a realização dos concursos de licenças. O que ainda não foi feito é o informe anual apresentado à Comissão Bicameral e a seleção de projetos para receber recursos de fundos de fomento.

Segundo o presidente do Cofeca até outubro de 2012, Néstor Busso, o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual tem certa autonomia em relação à Afscsa, porque uma de suas funções é exigir a prestação de contas das atividades da autoridade de aplicação. O Cofeca reúne-se regularmente e tem cumprido todas as tarefas que a Lei lhe designa. No primeiro ano, reuniu-se todos os meses e no segundo, que foi eleitoral e complicado politicamente, a cada dois meses mais ou menos. Em 2012, a presidência tinha que nomear os novos representantes indicados pelas organizações que o compõem. Por isso, o Conselho só se reuniu no segundo semestre. Além disso, as dificuldades orçamentárias fazem com que ele ainda não tenha tido um orçamento, com o qual poderia desenvolver diversas atividades. Há diversas propostas, por exemplo, de fazer estudos sobre o público e os veículos de comunicação, a produção local em relação à produção de Buenos Aires, as capacidades de gestão dos veículos nas províncias. Mas, mesmo assim, Busso afirma que o grupo está cumprindo sua função.

Guillermo Mastrini confirma que o Conselho tem funcionado, entretanto, também sofre da falta de independência em relação ao governo. Dos 38 integrantes, 23 são representantes das províncias, entre os quais a maioria é governista. Os representantes sindicais, segundo ele, também são muito próximos ao governo.

O gerente de notícias do grupo *América*, Rolando Graña, afirma que ninguém espera nada desse tipo de conselho e “cada um se arranja como pode” [tradução nossa] (GRAÑA, 2012). Ele admite que os empresários podem participar por meio das câmaras e associações empresariais, mas não têm interesse. “Até agora, creio que esse conselho nem sequer se formou. A verdade é que não se vê seu trabalho. A nós não chega nenhuma intervenção, nenhum pronunciamento, nada. Não temos nenhum contato, nenhum interesse, nenhum *lobby*” [tradução nossa] (GRAÑA, 2012). Graña demonstra total desconhecimento sobre o trabalho do Conselho Federal. Quanto ao interesse do empresariado, o ex-presidente Busso afirma o contrário. Segundo ele, os empresários sempre participaram do Conselho e sempre atuaram:

Eles difundem mensagens em seus meios contra a Lei, mas quando foram convocados ao Conselho, sentaram-se e participaram, tentando dificultar a aplicação da Lei, mas

mostram-se institucionalmente respeitosos da Lei. Em geral, eles são contrários às propostas consensuais; evidentemente, são uma voz minoritária. [tradução nossa] (BUSSO, 2012)

Gustavo Granero, secretário-geral da Fatpren, elenca as contribuições do Conselho ao trabalho da Afsca: sugestões sobre as condições dos concursos; a lista de esportes ou eventos culturais de interesse público, que devem ser transmitidos por TV aberta; debates com funcionários para compreender em que fase está a implementação da TV digital e a aplicação da Lei 26.522. “Creio que muito foi feito para o nível de decisão que tem o Conselho Federal” [tradução nossa] (GRANERO, 2012).

De acordo com Santiago Marino, o Conselho Federal é dos poucos atores que funciona plenamente, desde que a Lei foi sancionada, com reuniões públicas periódicas e nomeação de suas autoridades, ainda que se possa discutir quem são esses representantes. “O primeiro presidente foi o governador de uma Província, e isso é discutível” [tradução nossa] (MARINO, 2012). Mas, segundo ele, foi a única organização legitimada por todos os atores, favoráveis ou contrários à Lei, inclusive os empresários:

Para a tradição argentina de ausência desse tipo de coletivos, de dificuldade de organizar o funcionamento com atores tão díspares, com interesses tão díspares, é uma novidade. Sou bastante otimista sobre o funcionamento, vendo em que país está. (...) As definições do Conselho Federal podem ser implementadas pela autoridade de aplicação, mas é a autoridade que termina dizendo. [tradução nossa] (MARINO, 2012)

Portanto, como afirma Marino, o Conselho é órgão assessor da Autoridade e pode influenciá-la em suas decisões, mas a Afsca é que está no centro da aplicação da Lei 26.522, sua atribuição principal, portanto, é a ela que cabem as decisões para colocar a legislação em prática. Por isso, dentro do aspecto arquitetura institucional, este trabalho concentra sua análise na autoridade de aplicação, embora também leve em consideração todo o conjunto de instituições criado pela Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual.

5.2.2 Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infância

O Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e da Infância é formado por pessoas e organizações sociais com reconhecida trajetória no tema e por representantes de crianças e adolescentes. Entre suas funções está a elaboração de propostas para incrementar a qualidade da programação dirigida a crianças e adolescentes; estabelecer critérios e

diagnósticos de conteúdos recomendados e inconvenientes para esse público; elaborar um programa de fomento à recepção crítica de mídia e realizar estudos sobre o audiovisual e a infância.

De acordo com o diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla, esse conselho foi constituído em 4 de abril de 2011. Participam representantes de todas as províncias, o Ministério da Educação, a Secretaria Nacional de Infância, Adolescência e Família, sete organizações da sociedade civil com trajetória destacada no tema, cinco sindicatos nacionais de professores, um fórum de legisladores provinciais pela infância. Em 2011, foram realizadas cinco reuniões plenárias e três comissões de trabalho foram formadas. Bulla fala sobre a expectativa para o trabalho deste conselho em 2012:

O objetivo é que este ano possa ter um salto de qualidade, uma vez que se conhece o terreno. É uma experiência inédita na Argentina, um organismo tão complexo, no qual participa o setor público, privado, sindicatos, sociedade civil. A ideia agora é que comece a trabalhar em questões como a formação em recepção crítica de mídia, especialmente para crianças e adolescentes, e na promoção de conteúdos audiovisuais de qualidade para a infância. [tradução nossa] (BULLA, 2012)

De acordo com Bulla, a Afsca está tentando conseguir recursos públicos para promover esses concursos de fomento à produção de conteúdos audiovisuais de qualidade para a infância.

5.2.3 *Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual*

Com o caráter de comissão permanente do Congresso, a comissão é formada por oito senadores e oito deputados. A comissão é encarregada de designar três membros da diretoria da Afsca, três da diretoria da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* e o titular da Defensoria do Público. Também deve avaliar o desempenho das emissoras públicas e da autoridade reguladora, bem como se estão cumprindo as disposições legais.

Entretanto, a Comissão Bicameral só foi constituída em 2012, quando os parlamentares opositores resolveram mudar de estratégia e acompanhar as ações do Estado no setor de comunicações. Essa mudança deu-se porque a simples retirada da oposição das instituições criadas pela LSCA não impediu a aplicação da legislação. Pelo contrário, deixou os espaços de decisões sobre a regulação da comunicação nas mãos de autoridades favoráveis ao governo e revelou a negligência da oposição com o tema.

5.2.4 Defensoría del Público

O defensor do público é nomeado pela Comissão Bicameral e deve reunir os mesmos requisitos exigidos para fazer parte da diretoria da Afsca. O mandato é de quatro anos e pode ser renovado uma vez. Em caso de descumprimento e mal-desempenho, pode ser removido do cargo pelo Congresso Nacional, desde que haja um processo prévio na Comissão Bicameral, bem-fundamentado, em que seja assegurado o amplo direito de defesa.

O defensor do público recebe as consultas, reclamações e denúncias dos espectadores de rádio e TV e pode atuar diante de uma autoridade administrativa ou judicial para dar seguimento a elas, inclusive com o poder de pedir a anulação ou modificação de atos. Também deve criar um debate permanente sobre o funcionamento dos serviços de comunicação audiovisual; convocar audiências públicas em diversas partes do país para a avaliação desses serviços; propor modificações nos regulamentos de comunicação audiovisual; formular recomendações às autoridades competentes; apresentar ao Parlamento um informe anual de suas atividades.

A Afsca possui um telefone gratuito para que o público possa se manifestar: 0810-222-6633. As denúncias também podem ser feitas nas 38 delegacias da autoridade espalhadas pelo país.

Na prática, o trabalho da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual não teve resultados até dezembro de 2012, pois a defensora, jornalista Cynthia Ottaviano, foi designada pela Comissão Bicameral do Congresso apenas no fim de 2012 (AFSCA, 2012i). O atraso foi consequência da conformação tardia da Comissão Bicameral.

5.2.5 Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado

Por lei, a empresa encarrega-se da administração, operação, desenvolvimento e exploração dos serviços de radiodifusão sonora e televisiva do Estado Nacional. As emissoras público-estatais têm o objetivo de promover o respeito aos direitos humanos, o pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico e ético, a identidade nacional e de promover a produção audiovisual latino-americana. Também têm a obrigação de oferecer programação educativa, cultural e científica; produzir e distribuir conteúdos por diferentes suportes tecnológicos; assegurar a informação e a comunicação com uma cobertura adequada dos temas de interesse nacional, regional e internacional; promover as produções artísticas das diversas regiões do país; difundir as atividades estatais; instalar repetidoras em todo o

território nacional; celebrar convênios de cooperação, em especial no âmbito do Mercosul; e oferecer acesso a grupos sociais significativos, como fontes e portadores de informação e opinião, na programação das emissoras da empresa. Os veículos devem ter 60% da programação de produção própria e 20% de produção independente.

De acordo com o gerente de Relações Institucionais da *Televisión Pública*¹²⁵, Roberto Olivieri, o sistema público de comunicação anterior a 2009 tinha sido criado por um decreto. Por isso, a Lei 26.522 dá mais institucionalidade às emissoras público-estatais – *Radio Nacional*, suas 40 emissoras em todo o país, Canal 7 e uma emissora em Trenque Lauquen, na província de Buenos Aires –, que passam a constituir uma empresa pública, *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA). A empresa vincula-se à Secretaria de Meios da Nação, que por sua vez, subordina-se à Chefia de Gabinete da Presidência. Na visão de Olivieri, a legislação também permite uma gestão mais democrática do que antes da vigência do marco legal, na medida em que cria uma diretoria com representatividade e participação de distintas minorias parlamentares, um representante das universidades nacionais, um representante das organizações sociais e sindicatos e dois do Poder Executivo, ou seja, a convivência de distintas forças políticas. O presidente é escolhido pelo Executivo, para uma gestão de quatro anos, mas em um período que se intercala com o mandato presidencial. Isso significa que pode haver a convivência de correntes políticas distintas nas presidências do país e da RTA, algo que ainda não ocorreu, mas é possível pela legislação. Assim como a Afscsa tem um conselho consultivo que é o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, a RTA também tem o Conselho dos Meios Públicos, para avaliar seu trabalho.

A *Televisión Pública* é um dos cinco canais nacionais que a Argentina possui, ao lado dos outros quatro privados. Contudo, segundo Olivieri, a produção de conteúdos é feita apenas em Buenos Aires. Há também alguns acordos com canais público-estatais do interior. Olivieri conta que o canal 7 é o que possui maior cobertura em todo o país. São cerca de 300 repetidoras analógicas, pois havia um decreto anterior que determinava a instalação de uma antena em toda cidade com mais de dez mil habitantes. Além da infraestrutura analógica, possuem cerca de 80 estações digitais. De acordo com Olivieri, a televisão digital já alcança 75% da população. E onde não vale a pena instalar antenas digitais, há televisão digital via satélite, que já chega a 12 mil escolas rurais, onde nunca houve televisão, porque não era interesse dos operadores privados cobrir a zona rural e alguns locais de fronteira, por questões técnicas e econômicas. “Hoje, realmente estamos perto de cumprir o objetivo de poder chegar

¹²⁵ Canal 7 de Buenos Aires, a emissora de TV aberta estatal criada em 1951. Desde a edição da Lei 26.522 passou a se chamar *TV Pública*, mas muitos argentinos ainda se referem a ela como Canal 7, nome que teve por mais de 50 anos.

a todo o território argentino” [tradução nossa] (OLIVIERI, 2012). O canal público-estatal foi o primeiro a iniciar as transmissões digitais.

A Lei prevê formas mistas de financiamento para as emissoras público-estatais: recursos do orçamento nacional, 25% da taxa arrecadada das emissoras privadas de rádio e TV, venda de publicidade, comercialização dos conteúdos produzidos, patrocínios e doações. Mas o subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, destaca três formas principais. Primeiro, recursos do orçamento nacional, aprovado anualmente pelo Congresso. Em segundo lugar, a publicidade privada, pois não há restrições para a venda de anúncios nos veículos público-estatais argentino, exceto o limite de publicidade de 12 minutos por hora de programação, fixado pela Lei 26.522. Por último, a publicidade oficial, de quantidade variável, usada para fechar as contas da RTA. Isso significa que, tendo em vista as despesas mensais, os recursos orçamentários e a receita com publicidade privada, o governo coloca publicidade oficial para equilibrar essa conta e evitar que as emissoras público-estatais sejam deficitárias, de acordo com López. Como a publicidade oficial é responsável por parte do financiamento da RTA e pela manutenção do programa *Fútbol para todos*, houve um aumento considerável nos valores gastos nos últimos anos segundo López. Entretanto, esses valores não nos foram informados quando solicitados, bem como o orçamento da RTA.

Quanto ao planejamento da programação, Roberto Olivieri conta que a Lei estabelece uma programação plural, diversa, generalista, federal. São critérios que, apesar de genéricos, permitem-lhes estabelecer prioridades. O objetivo principal, segundo Olivieri, é que o canal público-estatal seja visto, seja competitivo em termos de televisão. Ele já foi o canal líder, quando foi criado, mas nos anos neoliberais, deixou de ser prioridade de investimento e o canal foi se distanciando da população em nível de audiência. “Apesar de termos triplicado nossa audiência em quatro anos, continuamos sendo o último canal. Há uma medida que diz que somos o terceiro, outra que somos o último. O tema de medição de audiência aqui é bem polêmico” [tradução nossa] (OLIVIERI, 2012). Quando Olivieri afirma que a audiência do canal 7 varia entre a terceira e a última, refere-se ao universo de cinco canais nacionais.

A reformulação do canal começou antes da sanção da LSCA e da constituição da RTA, segundo Olivieri. “Foi uma decisão do Estado Nacional fortalecer os meios públicos” [tradução nossa] (OLIVIERI, 2012). Constituiu-se uma grade ordenada de programação, muito mais popular e competitiva. Para recuperar audiência, o canal apostou nas transmissões esportivas, principalmente do *Fútbol para todos*. Também foi a emissora oficial dos Jogos Olímpicos de 2012:

Quando você tem uma administração mais ou menos ordenada, um orçamento contínuo, que acompanha as demandas do canal, você pode planejar, o que em televisão é fundamental. Você pode comprar direitos, por exemplo, da transmissão dos Jogos Olímpicos um ano antes, o que também permite ter preços mais baratos. [tradução nossa] (OLIVIERI, 2012)

A *Televisión Pública* também possui sua cota de programação infantil, para cumprir a lei, conteúdos de ficção, cinema e programas nacionais como *Cocineros Argentinos* e *Vivo en Argentina*. O primeiro é matutino, de receitas, no mesmo horário em que os canais privados também transmitem programas do gênero, o que demonstra o intuito do canal de competir por audiência. O segundo recorre o país e mostra a cultura e os costumes argentinos. O canal também aposta em personagens atrativos, queridos pelas pessoas, de acordo com Olivieri. Grande parte da programação é de produção própria, mas a emissora também compra programas de origem internacional e de produtoras independentes:

Geralmente, buscamos terceirizar o que mais nos custa fazer aqui, não apenas em termos de custos. Por exemplo, o canal tem ótima capacidade de gerar programação ao vivo, porque temos oito estúdios. Então, os programas ao vivo são de produção própria, telejornais e demais. Às vezes, temos de terceirizar a ficção. [tradução nossa] (OLIVIERI, 2012)

Em síntese, trata-se de uma oferta de conteúdos bem variada, característica de um canal generalista. Uma análise mais profunda dos conteúdos da televisão pública em comparação com os canais privados será feita na seção sobre descentralização da produção de conteúdos.

O canal 7 também se reequipou com câmeras de alta definição, um veículo HD que é o primeiro da televisão argentina, investimento em tecnologia que Olivieri avalia como fundamental para estar em igualdade de condições para competir com os privados. Segundo ele, em 2006, o canal ainda usava câmeras de 1978, mas houve uma decisão do governo de apoiar as emissoras públicas e mudar essa situação. Além da modernização tecnológica, o governo apóia projetos ambiciosos, como a busca de formatos de alta exigência e a criação de produtos de qualidade.

Alguns entrevistados chamam a atenção para a grande influência que o governo exerce nas emissoras público-estatais. O professor Martín Becerra acredita que, de acordo com a Lei 26.522, o Canal 7 deveria ser uma emissora plural, não-governamental, mas, na realidade, é muito governista. “O único que diz é que a culpa de tudo que ocorre é do *Clarín*. Ou seja, o

que passa com o ministro, com o vice-presidente¹²⁶ é culpa do *Clarín*. Não acredito que *Clarín* seja bom, mas creio que estão subestimando a capacidade intelectual da sociedade argentina” [tradução nossa] (BECERRA, 2012). Ele explica que os veículos governamentais – e não públicos – são uma cultura política histórica na Argentina de uso das estruturas de comunicação público-estatais e, além disso, o governo Kirchner acredita que, nessa conjuntura conflituosa, tudo tem que ser usado para guerrar contra o *Clarín*. A todos esses aspectos, soma-se o fato de a oposição não ter entrado na diretoria da RTA. Ela tem a mesma composição da Afsca, com sete membros, com mandato fixado em lei e proibição de integrantes com mandato eletivo, cargos político-partidários diretivos ou vinculação societária com empresas de comunicação. Também passou pelo mesmo problema de a oposição não indicar seus dois representantes. Assim, durante os três primeiros anos da aplicação da Lei 26.522, a diretoria da empresa teve quase que exclusivamente representantes governistas. De acordo com os entrevistados, isso provocou reflexos em sua programação e manteve a tradição de uso das emissoras público-estatais de forma político-partidária pelo governo. De acordo com o deputado Enrique Thomas, da Frente Peronista, hoje, praticamente não há vozes de oposição na *Televisión Pública*.

Santiago Marino, da Amarc, confirma que a TV estatal sempre foi propagandística, desde o governo de Perón, que a criou, nas ditaduras ou nos governos radicais. Segundo ele, o kirchnerismo manteve essa linha, tampouco a intensificou. Pelo contrário, Marino acredita que hoje a programação da TV público-estatal é mais diversa e representativa, em comparação com o passado, exceto nos conteúdos políticos e jornalísticos:

Se eu tiro da programação do Canal 7 os telejornais e 6,7,8¹²⁷, o que encontro é uma programação em que convivem, por exemplo, programas gerados pelas forças policiais e pelas organizações de direitos humanos. Agora quando incluo os conteúdos jornalísticos e 6,7,8, o que encontro é uma linha editorial governista que tem mais responsabilidade inclusive que a de *Todo Noticias*, porque TN é uma empresa privada. [tradução nossa] (MARINO, 2012)

De acordo com Marino, no jornalismo e nos programas políticos, as emissoras estatais sempre foram muito mais governamentais do que públicas. Ele considera muito mais grave

¹²⁶ No momento em que a entrevista foi feita, em abril de 2012, o vice-presidente era suspeito de envolvimento em um escândalo de corrupção junto com a empresa emissora da moeda argentina. O “caso Boudou” – sobrenome do vice-presidente Armando Boudou – foi amplamente noticiado pelos veículos de comunicação e, segundo Martín Becerra, o governo conduzia o episódio como se não passasse de mais um capítulo do conflito com o *Clarín*.

¹²⁷ 6,7,8 é um programa da *Televisión Pública* argentina de crítica ao tratamento da informação política e social por parte dos veículos de comunicação opositores ao governo e ao desempenho dos setores políticos de oposição. Por causa desse enfoque kirchnerista, é bastante criticado entre políticos de oposição, empresas de comunicação, principalmente pelo grupo *Clarín* e pelo jornal *La Nación*, e também entre professores universitários e especialistas que apresentam outra concepção de uma emissora público-estatal como espaço de debate de todas as correntes ideológicas.

um meio público-estatal ter uma linha propagandística do que um meio privado, que tem seus interesses ainda que se apresente como neutro, ou que um meio comunitário, que não oculta seu caráter político. Para Marino, o governo é responsável por essa linha editorial, mas a oposição também é, já que não ocupou os lugares que a ela correspondiam na diretoria da RTA, que tem a mesma composição da Afsca. “A oposição reclama nos meios privados que a linha editorial dos meios público-estatais é governista e não se senta a discutir nas cadeiras que estão vazias na diretoria” [tradução nossa] (MARINO, 2012). Santiago Marino acredita que a participação da oposição na diretoria do canal e a participação da sociedade civil nas audiências públicas, que têm tido poucos assistentes, seria uma das formas de pressão para uma abordagem mais equilibrada, que incluía todas as correntes políticas.

De acordo com o porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, não há nenhuma independência; os diretores são militantes do partido governista. O professor Guillermo Mastrini confirma que todos os diretores são absolutamente fiéis ao governo e que a programação do canal é totalmente governamental, acrítica do governo. Para Mastrini, o problema não está na Lei, mas na aplicação. O problema, segundo ele, também está na tendência histórica da América Latina de ter emissoras público-estatais bem politizadas, como apontou Becerra, diferente da tradição profissional dos Estados Unidos e da Inglaterra. As diretorias sempre foram completamente nomeadas pelo poder Executivo, por isso, de acordo com Mastrini, agora não vai haver um giro radical, mas pelo menos podem ser menos controladas pelo governo do que antes, se a oposição nomeia seus integrantes, por exemplo.

O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, acredita que a televisão tem que ser pública. Mas, para ele, há pelo menos dois modelos possíveis: o inglês, público não estatal, ou o europeu continental, público-estatal, que foi o escolhido pela Argentina. Sobre a autonomia da RTA, ele sustenta o mesmo argumento que para a diretoria da Afsca: o dia que a oposição nomear seus representantes e o dia que o governo mudar e a diretoria da RTA passar a ser oposição, o país vai saber se essas instituições funcionam, se são de fato plurais. Também reforça que é preciso mudar a cultura política da TV público-estatal, que sempre foi governamental desde sua criação por Perón, em 1951.

Martín Becerra acredita que vai levar anos para que as emissoras público-estatais deixem de ser governistas, “mas também não me parece que se esteja pedindo de um dia para o outro a transformação de uma cultura política de 60 anos na BBC de Londres. Se está pedindo que quando há vozes que não coincidem com a do governo, não sejam eliminadas” [tradução nossa] (BECERRA, 2012). Com o enfoque político-partidário dos conteúdos, a RTA descumpra objetivos previstos em lei, como o pluralismo político e obrigações como

uma cobertura adequada dos temas de interesse nacional e o acesso a grupos sociais significativos, como fontes e portadores de informação e opinião, na programação das emissoras. Embora diversos movimentos sociais participem da programação da *Televisión Pública*, grupos de oposição não têm espaço, por exemplo, em programas como 6,7,8, em que são criticados, sem o direito de responder a essas críticas. Portanto, uma empresa que, por lei, deveria ser autônoma, na prática, não atua dessa maneira.

Como ponto positivo do governo de Cristina Kirchner, Gustavo López destaca a criação de canais abertos de TV digital, para que haja mais opções na televisão gratuita. Além do canal 7, a oferta de canais público-estatais digitais inclui a emissora educativa e de documentário *Encuentro*, ligada ao Ministério da Educação; o infantil *Paka Paka*; o de ciência e tecnologia *Tecnópolis* e um canal de esportes em teste, cinco no total. A criação de alguns deles só foi possível pelo desenvolvimento da televisão digital aberta. A *Televisión Pública* – canal 7 - é a administradora desses canais e de outros 11 privados digitais, que têm licença provisória para transmitir em fase de teste. O jornalista do *La Nación* José Crettaz também elogia a iniciativa de criar esses canais público-estatais, mas critica a entrega de licenças provisórias, sem concurso. A implantação da TV digital na Argentina será objeto de uma seção mais adiante, por ter sido bastante comentada pelos entrevistados.

5.3 As ações da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*

5.3.1 Resoluções da Afscsa

A aplicação da Lei 26.522 revela-se, principalmente, pelas ações do órgão regulador, as quais se materializam por meio da publicação de resoluções. Todos os atos da Afscsa são publicados no site www.afscsa.gov.br, o que facilita bastante a compreensão do objeto e o acesso ao material de análise. Analisou-se 5.044 resoluções da Afscsa desde a aprovação da Lei 26.522, em 10 de outubro de 2009 até dezembro de 2012, o que compreende um período de pouco mais de três anos de vigência da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. O foco nesse universo de documentos foi a atuação relacionada às outras duas categorias de análise deste trabalho: a desconcentração de propriedade e a produção de conteúdos.

Até o fim de 2009, o Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer) publicou 186 resoluções disponíveis na página web:

Tabela 3 – Resoluções de 2009

Assuntos	Nº de resoluções
Licenças (outorga, habilitação, recusa, transferência de titularidade etc)	155
Multas (aplicação e cancelamento da cobrança)	20
Resoluções de alcance geral (cancela e suspende concurso público de licença)	2
Entrega de habilitação profissional ¹²⁸	3
Pessoal (Administração da Afscs)	5
Orçamento (Administração da Afscs)	1
Compras e licitações (Administração da Afscs)	1
Total	186 ¹²⁹

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afscs

A maioria das resoluções, 155, foi sobre licenças de rádio AM, FM, serviço de TV a cabo e TV aberta. Dessas, 77 são de outorgas de rádios FM para pessoas físicas, empresas, associações sem fins lucrativos – *Asociación Civil Alas para la Comunicación Popular* - e escolas. Também foi permitida a instalação de estações repetidoras de emissoras estatais. As demais resoluções habilitam rádios AM e FM e serviços de cabo, transferem titularidade de licenças e negam licenças de rádio FM e de Cabo. As licenças concedidas informam o nome da pessoa que a recebe, documento de identidade e até o endereço, mesmo sob a vigência da antiga lei de radiodifusão, a 22.285.

Entre as resoluções sobre licenças, é importante destacar também que uma delas, de 27 de novembro de 2009, autoriza o Sistema Nacional de Meios Públicos – que quando a Lei 26.522 entra em vigor passa a ser *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* – a utilizar canais em banda UHF para implementar o serviço de TV aberta digital. O Sistema Argentino de Televisão Digital foi criado pelo decreto 1148/2009. A TV público-estatal argentina (canal 7) foi o primeiro canal a transmitir com tecnologia digital no país. A emissora já tinha sido pioneira na TV em cores e saiu na frente em mais essa tecnologia, o que marca a valorização do Estado Argentino aos veículos público-estatais, por meio do investimento em novas tecnologias.

Das demais resoluções, 20 são relativas a multas: 13 aplicam multas a empresas licenciárias de canais abertos de Buenos Aires: Telefé (canal 11), Arterar (canal 13) e

¹²⁸ A entrega de habilitação profissional aos radialistas na Argentina é feita pela autoridade reguladora, por meio do *Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica* (Iser), ligado antes ao Comfer e hoje à Afscs, agora reconhecido como instituto de educação de nível superior. O Iser oferece cursos técnicos de locutor, operador de áudio, produtor, diretor, entre outros. No Brasil, a habilitação profissional dos radialistas é feita pelas Delegacias Regionais do Trabalho.

¹²⁹ Esse é o número de resoluções disponíveis na página web, pois algumas não estão lá, por exemplo a 791/2009, a 792/2009 e a 800/2009.

Telearte (canal 9). Os motivos são: exibição de conteúdo impróprio no horário de proteção ao menor – art. 17 da Lei 22.285 -, deixar de difundir uma campanha pública de interesse geral – art. 72, inciso g) – e deixar de identificar o profissional de saúde que participar de emissão televisiva com nome, sobrenome e registro no órgão competente – art. 1º da Lei 25.926. Todas as multas foram aplicadas com base na antiga lei de radiodifusão (22.285), pois a LSCA ainda não tinha sido regulamentada.

Tabela 4 – Multas de 2009

Empresas multadas	Proteção ao menor (art. 17 da Lei 22.285)	Difusão de campanha pública (art. 72 inciso g) da Lei 22.285)	Identificação de profissional de saúde (art. 1º da lei 25.926)	Total
Telefe (Canal 11)	4	5	1	10
Artear (Canal 13)	1	1	0	2
Telearte (Canal 9)	0	1	0	1
Total	5	7	1	13

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

As outras sete resoluções sobre multas deixam a cobrança sem efeito, tendo em vista que o Comfer aceitou o recurso das licenciárias.

As resoluções sobre habilitação profissional são porque o Comfer e, posteriormente, a Afsca, cumprem um papel que, no Brasil, é feito pelas Delegacias Regionais do Trabalho, de conferir habilitações técnicas a locutores locais e nacionais, produtores, diretores, técnicos de estúdio e outros.

Todas as resoluções de 2009 foram publicadas pelo Comfer, cujo interventor era Juan Gabriel Mariotto – que posteriormente será também o primeiro presidente da Afsca. A primeira medida da Lei de Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522) a ser implementada foi a criação da Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, em 10 de dezembro de 2009, pelo decreto 1525/09. A primeira diretoria da Afsca foi nomeada pelos decretos 1974/09 e 66/10.

No primeiro semestre de 2010, o Comfer funcionou em paralelo à Afsca, pois a nova autoridade ainda não detinha orçamento próprio. Portanto, no que se refere à execução de rubricas orçamentárias, esta deveria ser feita pelo Comfer, titular do orçamento. Os dois órgãos coexistiram e tiveram presidentes diferentes. O interventor do Comfer foi Alberto Raul

Baduan e o presidente da Afsca, Juan Gabriel Mariotto, ex-presidente do Comfer e um dos protagonistas na elaboração e aprovação da LSCA.

Além disso, a partir de fevereiro de 2010, a Lei 26.522 foi suspensa por duas medidas cautelares iniciadas em Mendoza e em Salta. A Afsca ficou em situação de insegurança jurídica. Enquanto a LSCA ficou suspensa, a autoridade aplicou a lei anterior (22.285), suas normas complementares e as resoluções do órgão anterior, o Comfer. As outorgas de licença feitas no período tinham como base a convocatória do Comfer de 2006 e a Lei 22.285, embora o Congresso já tivesse aprovado uma nova lei, suspensa durante mais de quatro meses pela ação judicial de inconstitucionalidade na Corte Suprema. A suspensão da LSCA também gerou confusão jurídica em matéria de transferências de licenças, permitida pela Lei 22.285 e restrita pela Lei 26.522. Foram realizadas 57 transferências de titularidade de licenças no período.

Desse modo, em 2010, o Comfer ainda publicou 28 resoluções, sobre orçamento, pessoal e compras e licitações, até 23 de agosto. A maioria delas, 27, concentra-se no primeiro semestre. A Afsca publicou 648 resoluções. No total, foram 676 resoluções, distribuídas de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 5 – Resoluções de 2010

Assuntos	Nº de resoluções
Licenças (outorga, habilitação, recusa, transferência de titularidade etc)	509
Multas (aplicação e cancelamento da cobrança)	19
Resoluções de alcance geral (regulamentos para artigos da LSCA)	26
Entrega de habilitação profissional	21
Convênio com instituições de ensino	6
Pessoal (Administração da Afsca e do Iser)	40
Orçamento (Administração da Afsca)	14
Compras e licitações (Administração da Afsca)	41
Total	676

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Nas resoluções sobre licença, predomina a outorga de rádio FM a pessoas físicas: foram 140. No setor de rádio, verifica-se grande difusão de prestadores. Embora haja outorgas para um mesmo licenciário em regiões diferentes – uma mesma pessoa ganhou até três licenças no período analisado, em locais diferentes, por exemplo –, há um grande número de outorgas para pessoas físicas distintas, no interior do país, em pequenas cidades,

principalmente de rádios FM. As concessões predominam em cidades pequenas, onde ainda há espaço disponível no espectro. Nas grandes, onde há um esgotamento do espectro eletromagnético, quase não há outorgas.

Percebe-se uma grande quantidade de outorga de licenças, principalmente de estações de rádio FM no primeiro semestre de 2010, mas de pedidos feitos em 2006, após a mudança na lei que permitiu a entrada de associações sem fins lucrativos como licenciárias. Muitos solicitantes são essas associações, que estavam legalmente fora do espectro. Também foram concedidos serviços de cabo a cooperativas, o que também era proibido antes de 2005 e, nesse ano, passou a ser permitido apenas onde não havia prestadores privados.

Todos esses processos de outorga de licenças foram feitos ainda com base na Lei 22.285, porque a Lei 26.522 estava suspensa e só foi regulamentada em agosto de 2010. Houve um atraso nesse processo de regulamentação devido à suspensão da LSCA no primeiro semestre de 2010. Além disso, a autoridade reguladora herdou centenas de processos do antigo Comfer, o que também pode ter provocado atraso no cumprimento de suas novas demandas. Em 2010, a Afsca ainda estava analisando diversos processos da década de 1990 relativos a licenças e alguns até da década de 1980 – algumas resoluções de 2010 são referentes a pedidos feitos em 1983, 1985 e 1987 ao extinto Comfer, o que mostra a morosidade do antigo órgão. Portanto, nesse ano, mesmo com a lei suspensa, a Afsca teve muito trabalho, emitindo mais de 600 resoluções, para colocar em dia os processos pendentes.

Há também muitos pedidos de transferência de licença de Serviço Misto de TV – serviço de cabo – à *Cablevisión* e à *Multicanal*, as duas maiores empresas de cabo da Argentina até 2007, quando foi aprovada sua fusão. Nos últimos anos, essas empresas maiores compraram dezenas de pequenas empresas licenciárias de cabo no interior do país, um dos exemplos da tendência mundial à concentração da comunicação, da qual a Argentina não ficou de fora.

Entre os processos de licença também se destacam as primeiras autorizações a empresas privadas para transmissões digitais em caráter experimental, no prazo de 180 dias, concedidas em 1º de junho, em Mendoza e em Santiago del Estero, capitais das províncias de mesmo nome. Segundo as resoluções da Afsca, as transmissões experimentais vão permitir a medição de dados para o planejamento do sistema digital e a migração do analógico. Essas transmissões não podem provocar interferência em outros serviços de radiodifusão. A autorização em caráter experimental não gera nenhum direito em favor da licenciária no futuro, por exemplo, direito automático de explorar uma licença digital. Diferente do Brasil que deu a cada canal analógico um digital de alta definição, que pode ser dividido –

multiprogramação – a critério do licenciatário, na Argentina, foi dada uma autorização provisória de transmissão nos canais digitais, sem que isso gere direitos futuros a favor dos licenciatários, como informam as resoluções da Afscsa. A exceção é o caso de Hadad, um empresário que possui uma licença UHF e, por isso, é o primeiro licenciatário da TV Digital, já que os testes estão sendo feitos na banda UHF. A resolução 327/2010, de 17 de novembro, reserva canais UHF para os sinais abertos de Buenos Aires transmitirem em digital. Mas, ao fim do prazo, se não houver prorrogação, esses canais ficam sujeitos a devolução imediata à AFSCA.

Em 15 de junho de 2010, a medida cautelar de Enrique Thomas foi derrubada, e em 24 de junho, a de Salta. Após a decisão da Suprema Corte pela constitucionalidade da LSCA, começa de fato sua aplicação. A Afscsa publicou diversas resoluções regulamentando artigos da lei e do decreto. Em 29 de junho, pela resolução 173/2010, implementa-se o Sistema de Informação Pública de Prestadores de Serviço de Comunicação Audiovisual, ao que devem se inscrever todas as pessoas físicas ou jurídicas, estatais, não estatais e privadas, com ou sem fins de lucro, titulares de licenças, autorizações, PPPs e estações reconhecidas. O artigo 72 da Lei 26.522 obriga os prestadores a colocar à disposição na internet e em impressos uma pasta de acesso público com dados relativos ao serviço. Um dos dados requeridos é a quantidade de publicidade oficial que o veículo recebeu. Essa medida facilita a participação e o controle social na gestão dos meios de comunicação. Além disso, os licenciatários de TV aberta e por assinatura devem emitir pelo menos uma vez por dia, entre 20 e 22 horas, por no mínimo 30 segundos, de maneira legível, o nome do titular da licença, sua integração societária caso seja pessoa jurídica e o endereço do escritório. Os licenciatários de rádio devem divulgar esta informação entre 7 e 10 da manhã. O prazo para adequação ao sistema, segundo a resolução, é de 10 dias, ou seja, até 9 de julho, para as cidades com mais de 100 mil habitantes e 30 dias para as com menos de 100 mil habitantes. O não-cumprimento é considerado falta grave.

Em uma das publicações – resolução 175/2010, que cria o Registro Público de Sinais e Produtoras, outro sistema criado para fiscalização –, a Afscsa cita quatro resoluções, a 1/2009 - 4/2009, editadas pela *Autoridad* – e não pelo Comfer –, que convocaram os serviços de radiodifusão aberta – rádio AM e FM e TV aberta – a um censo. O censo foi feito, mas a autoridade nunca divulgou seus resultados. E essas resoluções que o convocaram não estão disponíveis na página *web*. Também não divulgou o Registro Público de Sinais e Produtoras. No *site* da Afscsa há um espaço para essa divulgação, no ícone “Mapa Audiovisual”, mas até o fim do período de análise deste trabalho – dezembro de 2012 –, apenas os veículos público-estatais foram identificados no mapa. Essa falta de transparência é alvo de críticas dos

representantes de empresas de comunicação, como veremos na seção dedicada à análise das entrevistas realizadas.

A resolução 174/2010, de 29 de junho, dá início à consulta pública do decreto que regulamenta a Lei 26.522. O processo foi realizado até o fim de julho, como uma continuação do processo participativo que culminou na aprovação da Lei 26.522. A consulta pública foi solicitada pelo Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels), uma organização da sociedade civil. O Decreto 1.225/2010 recebeu 116 sugestões e foi publicado em 31 de agosto. Ele permite que a Afsca também regule alguns artigos da LSCA, por meio de suas resoluções.

A resolução 296/2010, de 7 de setembro de 2010, estabelece as normas para o ordenamento da grade de canais da TV a cabo, como determina o artigo 65 da Lei 26.522, bem como o Decreto 1225/2010. Deverá incorporar-se à grade de programação da TV por assinatura, o canal de produção própria do licenciário. A localização dele será o 2 ou seu equivalente. Depois do canal de geração própria, devem vir os sinais de notícias nacionais. Junto com as TVs abertas, deve estar o canal 7, a *Televisión Pública*, da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*. Em seguida, o canal *Encuentro*, o canal de documentários educativos e culturais ligado ao Ministério da Educação. Cumprida tal organização, se agruparão as restantes por gêneros: primeiro as de esportes, depois as infantis, seguidas das de notícias internacionais. Cada bloco temático deve começar com os sinais produzidos pelo Estado Nacional ou onde esse seja parte. No caso dos serviços de televisão via satélite, em virtude das condições técnicas, o licenciário deve se ajustar de acordo com sua capacidade técnica: primeiro deve incluir o canal de geração própria, seguido por todas as emissoras do Estado nacional. Em seguida, os canais de notícias nacionais, os sinais abertos das províncias, cidade de Buenos Aires e das universidades nacionais. O não cumprimento desta resolução será considerado falta grave, punida com multa, computada por dia de não-cumprimento. O canal de geração própria poderá manter sua localização histórica desde que solicitada à Afsca. A resolução entrou em vigor em 1º de outubro de 2010.

A resolução 297/2010, de 7 de setembro de 2010, fixa o prazo de um ano para adaptação à quantidade de licenças estabelecidos pela Lei, de acordo com o art. 161 da Lei 26.522. O prazo começa a contar no dia seguinte da publicação da resolução. Para se adequar aos limites, transferências de licença seriam permitidas. A resolução estabelece o processo de adequação para tal artigo, que pode ser voluntária ou de ofício. Em caso de adequação voluntária, os titulares de licença devem apresentar uma proposta de adequação, que é avaliada pela Afsca. A adequação de ofício é feita para os titulares de licenças que não apresentarem a proposta no prazo. Nesse caso, a Afsca declara o descumprimento dos limites

de licença e requer a intervenção de um colegiado profissional que vai determinar o valor do serviço de comunicação audiovisual em questão, para que seja realizado um concurso para a venda.

A resolução 312/2010, de 7 de setembro de 2010, aprova o regulamento e funcionamento interno da diretoria da Afsca.

A resolução 324/2010, de 16 de novembro de 2010, aprova o regime de sanções, de acordo com os art. 101 a 118 da Lei 26.522. Da mais leve para a mais grave, as sanções possíveis são o chamado de atenção; a advertência; a multa de 0,1% a 10% do faturamento em publicidade no mês anterior à infração; a suspensão de publicidade e a perda da licença.

A resolução 465/2010, de 10 de dezembro, regulamenta o art. 85 da lei 26.522. Os licenciatários devem apresentar a programação e os horários para o mês seguinte com 10 dias de antecedência. Quando se prevejam modificações, tanto no horário como na programação, isso deve ser comunicado à Afsca com até 24 horas de antecedência. O art. 85 diz que os titulares de serviços de comunicação audiovisual devem assegurar a regularidade e a continuidade das transmissões, em cumprimento aos horários de programação, os quais deverão ser comunicados à Afsca. Admite-se uma tolerância de quinze minutos de atraso no horário da programação anunciado. Quando houver alteração na programação por causas excepcionais e imprevistas, elas deverão ser justificadas à autoridade de aplicação até dez dias depois da emissão. O não-cumprimento dessas obrigações está sujeito a sanções.

A resolução 473/2010, de 22 de dezembro, aprova regulamento para a apresentação de propostas de transferência de ações ou cotas de licenças de serviços de comunicação audiovisual. O art. 41 da Lei 26.522 autoriza a transferência de ações ou quotas de licenciárias de serviços de comunicação audiovisual após transcorridos cinco anos de prazo da licença, quando a operação for necessária para a continuidade do serviço. As operações devem ser previamente autorizadas pela autoridade de aplicação. O regulamento determina quais os documentos são necessários para a apresentação e o prazo dos trâmites.

A resolução 474/2010, também de 22 de dezembro, estabelece cronograma para a entrada em vigência das cotas mínimas de produção de conteúdo estabelecidas no artigo 65 da Lei 26.522: produção própria, nacional local, programação infantil, de música argentina e independente. Quanto à produção própria, durante 2011, não seria computado o limite estabelecido na Lei. Isso demonstra entendimento do mercado argentino, pois a maioria das emissoras do interior não têm capacidade de produção própria e retransmitem o conteúdo das emissoras de Buenos Aires. Mas não foi estabelecido prazo para a cobrança dessa exigência de conteúdo próprio. As cotas entraram em vigor para todas as emissoras em prazos

diferenciados de acordo com a localização, sendo o prazo limite para todas elas junho de 2011 - exceto para a cota de produção própria. As três horas mínimas destinadas à programação infantil, incluindo o mínimo de produção nacional exigido, deverão ser distribuídas equitativamente em duas meias jornadas diárias de transmissão. O não-cumprimento dessas medidas nos prazos fixados gera sanções.

A resolução 497/2010, de 27 de dezembro, convoca audiência pública para elaborar lista anual dos acontecimentos de interesse geral para emissão televisiva na TV aberta – por exemplo, os campeonatos nacionais de futebol –, no dia 3 de fevereiro de 2011. É preciso se inscrever para participar.

A resolução 498/2010, de 27 de dezembro, pede que governos provinciais, organismos públicos e organizações sociais nomeiem seus representantes para o Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e da Infância. A resolução cita uma série de entidades que atuam na proteção dos direitos da criança, que assinaram o documento “10 pontos para uma televisão de qualidade para nossas crianças e adolescentes”, em 2006, o pilar do artigo 17 da Lei 26.522. Os membros do conselho permanecem dois anos em sua função, que não é remunerada, e podem ser substituídos ou removidos por solicitação da entidade que os nomeou. O conselho presta apoio administrativo, operativo e executivo à Afsca e deve se reunir pelo menos três vezes por ano. Pode constituir comissões de trabalho permanentes e transitórias.

A resolução 499/2010, de 27 de dezembro, esclarece questões relativas às normas de publicidade estabelecidas na LSCA. O art. 81 da Lei 26.522 estabelece que os programas exclusivos para promoção ou venda de produtos só poderão ser emitidos nos canais autorizados para este fim pela autoridade de aplicação. Eles não podem ser contabilizados na cota de programação própria. A resolução define os seguintes conceitos: a) televenda é o sistema de venda por televisão através de oferta direta ao público e a exibição de um contato telefônico ou página de internet para a compra. Pode adotar o formato de programa ou microprograma, com duração de pelo menos 15 minutos; b) infocomercial é uma forma de comunicação comercial que adota o formato de programa ou microprograma de pelo menos 15 minutos, apresentando as características, aplicações e utilidades de um ou vários produtos, marcas, bens ou serviços. Inclui a modalidade de publirreportagem, que sob a aparência de gêneros jornalísticos fazem a promoção dos produtos. Esses programas deverão ser identificados na parte superior da tela como programa de televendas ou infocomercial em toda a sua duração. Serão incluídos dentro do cômputo de tempo máximo de emissão publicitária os programas que não tiverem esta identificação. Só podem ser emitidos de meia noite ao

meio dia; fora desse horário, considera-se publicidade - exceto nos canais a cabo registrados para emitir exclusivamente esses programas. Devem ser produção nacional. Durante sua emissão, não é permitida a inclusão de outra modalidade publicitária. Considera-se como publicidade não tradicional patrocínio, menções de marcas em todas as suas modalidades, exposição de produtos, marcas, logotipos, *banners*, placas, animações, contabilizados dentro do tempo máximo de emissão publicitária - exceto agradecimentos e menções exibidos em cartelas ao final de cada bloco por um tempo máximo de 15 segundos por bloco e cuja somatória não pode superar 60 segundos por hora de programa. Caso contrário, serão considerados publicidade não tradicional. Em nenhum caso é permitida e inserção de publicidade não tradicional em programas de gênero infantil, informativo, educativo e religioso. O descumprimento está sujeito a sanções. A resolução entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2011.

A resolução 513/2010, de 27 de dezembro, determina que os prestadores de serviço de comunicação audiovisual por assinatura deverão informar a quantidade de usuários que recebem o serviço prestado, conforme art. 72, inciso a) da Lei 26522. Isso facilita o controle de monopólios e oligopólios, tendo em vista o limite de 35% de usuários estabelecido pela Lei.

Em 2010, as multas aplicadas ainda foram com base na Lei 22.285, pois as infrações foram cometidas quando essa lei ainda estava em vigência. A maioria das multas foi aplicada a distribuidoras de TV por assinatura. Apenas dois canais abertos foram multados. O Canal 9 de Buenos Aires, da *Telearte*, recebeu duas multas: uma pela participação de menores em programa ao vivo fora do horário de proteção ao menor e a outra por não difundir campanha pública. O Canal 2 de La Plata, *América*, foi multado por exibir conteúdo impróprio no horário de proteção ao menor e porque também deixou de difundir campanha pública.

Tabela 6 – Multas de 2010

Empresas multadas	Proteção ao menor (art. 17 da Lei 22.285)	Menor em programa ao vivo fora do horário de proteção (art. 22 da Lei 22.285)	Excesso de publicidade (art. 71 da Lei 22.285)	Omitir difusão de campanha pública (art. 72 inciso g) da lei 22.285)	Total
Telearte (Canal 9 de Bs. As.)	-	1	-	1	2
America TV (Canal 2 de	1	-	-	1	2

La Plata)					
Antena Comunitaria S.A. (SMTV)	-	-	1	-	1
Riovisión S.A. (SMTV)	-	-	1	-	1
Cable Vídeo S.A. (SMTV)	-	-	1	-	1
Televisora del Oeste S.A. (SMTV)	-	-	2	-	2
Cablemundo S.A. (SMTV)	-	-	4	-	4
Tele Imagen Codificada S.A. (SMTV)	-	-	1	-	1
Vídeo Cable San Fernando S.A. (SMTV)	-	-	3	-	3
TV Fuego S.A.	-	-	1	-	1
Total	1	1	14	2	18

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca.

Embora as empresas de cabo listadas sejam distribuidoras, elas são responsáveis pelo conteúdo que emitem, segundo o artigo 80 da Lei 22.285, e foram multadas porque um dos canais que compõem sua grade de programação emitiu excesso de publicidade. As empresas alegam que já recebem os canais empacotados e não podem alterar seu conteúdo, mas a autoridade reguladora não aceita esse argumento, já que a co-responsabilidade estava prevista em lei. Por essa lógica, um licenciário de cabo tem muito mais chances de ser multado, pois teria que zelar pela programação de todos os canais do pacote, muito mais do que o titular de uma TV aberta ou de uma rádio.

Em 2011, a Afsca publicou o maior número de resoluções do período analisado. Foram 2224. O presidente da autoridade continuou sendo Juan Gabriel Mariotto até 10 de dezembro, quando renunciou para assumir o cargo de vice-governador da província de Buenos Aires, para o qual foi eleito em outubro. Um dos diretores, Manuel Baladrón, assumiu a presidência interina e permaneceu até o início de 2012, quando foi nomeado novo presidente.

Tabela 7 – Resoluções de 2011

Assuntos	Nº de resoluções
Licenças (outorga, habilitação, recusa, transferência de titularidade etc)	957
Multas (aplicação, cancelamento da cobrança, recursos aceitos e recusados)	1109
Resoluções de alcance geral (regulamentos para artigos da LSCA)	41
Entrega de habilitação profissional	22
Convênio com instituições de ensino	8
Pessoal (Administração da Afsca e do Iser)	67
Orçamento (Administração da Afsca)	9
Compras e licitações (Administração da Afsca)	11
Total	2224

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Das 957 resoluções sobre licenças, 291 são sobre outorgas. Em 2011, 1358 licenças de comunicação audiovisual foram outorgadas. Esse número é maior do que a quantidade de resoluções sobre licenças publicadas, pois algumas contêm várias outorgas numa só publicação e, para esta análise, considera-se mais útil o total de novas licenças.

Tabela 8 – Licenças outorgadas em 2011

Licenças outorgadas	Radio FM	Radio AM	TV aberta	Estação retransmissora	Cabo	Total
Pessoa Física	168	2	-	-	6	170
Empresas	7	4	-	-	13	24
Associações sem fins lucrativos	5	-	1 ¹³⁰	-	-	6
Cooperativas de energia	-	-	-	-	5	5
Estatal (governos provinciais e municipais, escolas, universidades)	1137	1	2	1 (repetidora <i>Televisión Pública</i>)	-	1141
Povos indígenas	5	-	-	-	-	5
Não informado	-	-	-	1	-	1
Total de licenças outorgadas	1322	7	3	2	24	1358

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

¹³⁰ A Fundação *Uocra*, que promove a capacitação de trabalhadores da construção civil, recebeu uma autorização provisória para explorar uma licença de TV aberta.

Ainda há licenças outorgadas de acordo com a lei anterior, a 22.285, pois o concurso ou o pedido foi feito antes da vigência da LSCA, mas a maioria, principalmente as licenças concedidas aos entes estatais e povos indígenas são regidas pela Lei 26.522.

Há um predomínio de distribuição de licenças de rádio FM, pois quase já não há licenças de rádio AM e de TV aberta disponíveis, principalmente nas grandes cidades. As rádios FM costumam ter mais pessoas físicas como licenciárias e as AM, empresas. Isso tem relação com a própria história do rádio na Argentina. As rádios AM foram exploradas primeiro e com o predomínio do modelo comercial, baseado na venda de publicidade.

Em 2011, 1089 municípios em 23 províncias argentinas foram autorizados a explorar o serviço de rádio FM, por isso a discrepância em relação às outras outorgas. Embora os povos indígenas sejam, do ponto de vista da Lei 26.522, entes estatais, achou-se conveniente separá-los neste levantamento, pois foi em 2011 que eles ganharam a primeira concessão de rádio FM, em 29 de setembro. Nessa mesma data, duas comunidades indígenas tornaram-se licenciárias: a *Comunidad Las Capillas del Pueblo*, da província de Salta, e a *Comunidad Queta del Pueblo Kolla*, de Jujuy. E mais três comunidades das províncias de Jujuy, Salta e Neuquén também receberam outorgas em 2011. A legalização das rádios indígenas só foi possível por causa da LSCA, que inclui os povos indígenas no espectro, por demanda própria no momento da discussão do anteprojeto e da aprovação da Lei. Agora, os povos indígenas tentam se organizar e realizam oficinas para capacitar comunicadores, como veremos mais adiante na seção das entrevistas.

As associações sem fins lucrativos, embora tenham direito a pelo menos 33% do espectro eletromagnético pela Lei 26.522, ainda recebem poucas licenças, quase todas de rádio FM. A maioria das associações que solicita licenças é ligada às igrejas católica e evangélica.

Apesar de a nova lei restringir as transferências de licenças, 31 ainda foram realizadas, algumas ainda baseadas na Lei 22.285, já que os pedidos foram feitos antes da aprovação da LSCA. No caso das transferências de licenças de distribuição de cabo, metade das beneficiadas são as cooperativas de serviços públicos, que não podiam ser titulares de licenças pela Lei 22.285, embora sejam bastante competitivas na distribuição de TV por assinatura.

Entre as resoluções sobre licenças, a 1495/2011 aceita a proposta da *DirectTV*, distribuidora de TV via satélite, de criar um canal próprio, que cumpra as cotas de produção nacional, própria, independente e infantil estabelecidas na Lei 26.522.

Por meio de outra resolução, a Afsca concedeu isenção para emissoras estatais da taxa paga à autoridade reguladora por titulares de licenças de rádio e TV. As beneficiadas foram a

Administração Provincial de Rádio e TV Riojana, ligada à província de La Rioja, e o Canal 9 de Rio Gallegos, da província de Santa Cruz.

Em 2011, foi aberto o concurso para outorga de canais *standard* na TV Digital, para pessoas físicas e jurídicas com e sem fins lucrativos. Os canais digitais utilizam a plataforma pública comum, mantida pela Arsat, empresa pública responsável por implementar as políticas públicas de telecomunicações, radiodifusão e internet, entre elas, operar a rede comum de TV Digital. Para ter acesso a essa plataforma, as titulares de licença pagam uma espécie de aluguel ao governo.

Também foram reservados canais na banda UHF para que os canais estatais, da cidade de Buenos Aires, e dos governos provinciais transmitam em tecnologia digital, padrão ISDB-T, como assegura o artigo 89 da Lei 26.522. Outros 12 canais foram autorizados a transmitir, por 180 dias, em caráter experimental, em tecnologia digital. E cinco canais abertos que já tinham sido autorizados tiveram o prazo prorrogado.

Ainda no processo de implantação da TV Digital, as resoluções informam que a Comissão Nacional de Comunicações (CNC)¹³¹, autoridade técnica e regulatória em matéria de telecomunicações – telefonia, internet, espectro eletromagnético etc – está fazendo o reordenamento da banda UHF, que está sendo usada para as transmissões digitais. Essa organização está sendo feita em parceria com o Mercosul, por meio da Comissão Temática de Radiodifusão, para evitar interferências, principalmente em áreas fronteiriças. Também estão fazendo a coordenação internacional das frequências de FM.

Em 2011, a Afsca divulgou a lista de acontecimentos esportivos de interesse relevante que devem ser transmitidos por TV aberta, no anexo I da resolução 186/2011, por exemplo, o campeonato nacional de futebol e os eventos esportivos nos quais participe a seleção argentina. O artigo 77 da Lei 26.522 estabelece que cabe ao Conselho Federal de Comunicação Audiovisual elaborar anualmente essa lista, após a realização de audiências públicas. A audiência foi feita em 3 de fevereiro de 2011, com participação de autorizados, licenciários, particulares e organizações da sociedade civil.

Em 2011, a Afsca continuou a publicar resoluções que regulamentam aspectos da Lei 26.522, como a resolução 432/2011, de 24 de maio, que aprova os requisitos para uma proposta concorrer à outorga de licenças a pessoas físicas e jurídicas com fins de lucro para explorar serviço de comunicação audiovisual por assinatura por vínculo físico (cabo) ou

¹³¹ A Argentina não possui autoridade reguladora convergente de parâmetros técnicos e de conteúdo. A Lei 26.522 determina que as duas autoridades sempre estejam em contato e têm mesmo que trabalhar em conjunto em alguns aspectos, pois a Afsca só pode outorgar licenças com autorização da CNC, que informa sobre a disponibilidade de espectro eletromagnético.

emissão satelital. Essas condições foram formuladas com base nas sugestões do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual.

Também prorrogou o prazo para a adequação aos limites de licenças permitidos pela LSCA para 28 de novembro de 2011. Até essa data, todas as empresas que ultrapassassem o limite de licenças deveriam apresentar um plano de adequação. A prorrogação foi feita em virtude do questionamento dos artigos 45 e 161 na justiça, feito pelo Grupo *Clarín*, que conseguiu uma medida cautelar vigente até o fim do período analisado neste trabalho – dezembro de 2012. Essa questão será analisada no Capítulo 6, na seção sobre desconcentração de propriedade.

O maior número de resoluções em 2011 foi referente a sanções: 1109, distribuídas de acordo com a tabela 9:

Tabela 9 – Sanções em 2011

Resoluções sobre multas	Quantidade de resoluções	Sanções aplicadas pela Lei 26.522	Sanções aplicadas pela Lei 22.285	Sanções aplicadas por outras leis¹³²
Chamada de atenção	31	3	22	6
Advertência	13	-	11	2
Multa	824	434	384	6
Suspensão de publicidade	2	-	2	-
Recusa recurso	217	-	-	-
Deixa cobrança sem efeito	6	-	-	-
Renegociação do pagamento de multas	1	-	-	-
Retifica resolução	15	-	-	-
Total	1109	437	420	14

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Três empresas receberam chamado de atenção por infringir a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Duas infringiram o artigo 104 inciso c, ao modificar parâmetros técnicos sem autorização, e uma começou a emitir sem autorização, infringindo o artigo 103, inciso i).

Os outros chamados de atenção foram aplicados com base na Lei 22.285 porque a infração foi cometida antes de a LSCA entrar em vigor. São por exibir conteúdo impróprio no

¹³² Lei 25.636, que obriga a difundir o hino nacional no início das transmissões, e artigo 1º da Lei 25.926, que obriga a identificar o profissional de saúde pelo nome completo e número do registro profissional nos programas de rádio e TV.

horário de proteção ao menor, não difundir campanha pública, não se integrar à rede nacional quando exigido, não difundir o hino nacional no início das transmissões e não identificar profissional de saúde corretamente em programas de rádio e TV. Pelo mesmo motivo, das 13 advertências aplicadas, todas foram fundamentadas pela Lei 22.285: exibir conteúdos impróprios no horário de proteção ao menor, omitir a difusão de campanha pública e identificar incorretamente o profissional de saúde.

Duas empresas distribuidoras de TV a cabo tiveram a publicidade suspensa durante dez dias em um dos canais por infringir o artigo 17 da Lei 22.285: o canal exibiu imagens de suicídio com arma de fogo no telejornal em horário de proteção ao menor. As empresas alegaram que não podem alterar os conteúdos dos sinais transmitidos, mas a Lei de Radiodifusão entende que as distribuidoras são responsáveis pelo conteúdo emitido, ainda que não o produzam. A suspensão de publicidade durante dez dias foi a sanção mais dura aplicada em 2011. Duas empresas receberam essa sanção, uma distribuidora de TV a cabo e uma de TV via satélite, porque um dos canais distribuídos, *Crónica TV*, veiculou conteúdos violentos no horário de proteção ao menor.

Dos 217 recursos contra sanções rejeitados pela autoridade reguladora, 207 foram feitos pela *Cablevisión*, a maior empresa de TV a cabo da Argentina, que pertence ao *Grupo Clarín*. Esses recursos correspondem a multas aplicadas a 86 empresas de cabo, todas pertencentes ao Grupo. Outros 6 recursos foram feitos contra multas aplicadas a *Artear*, titular do canal 13 de Buenos Aires e também pertencente ao *Clarín*. Apenas quatro empresas responsáveis pelos quatro recursos restantes não fazem parte do Grupo.

Pela resolução 1334/2011, a *América S.A.*, empresa pertencente ao Grupo *Uno* e titular do canal 2 de La Plata, renegociou a dívida com multas junto à autoridade reguladora. Entrou no regime de facilidades para pagamento de multas por infrações cometidas em 1999 e só por este ano, a *América* terá que pagar 15 milhões de pesos, o valor máximo previsto no regime de renegociação, e não pode recorrer judicialmente, senão perde os benefícios do regime de facilidades. Apesar do alto valor devido para apenas um ano de infrações, em 2011, a *América* continuou a ser a campeã em multas entre os canais da TV aberta (Tabela 10).

Pela quantidade de multas aplicadas em 2011 e porque foi o primeiro ano em que titulares de licença foram multadas por infringir a Lei 26.522, elas merecem uma análise mais detalhada a seguir (Tabela 10).

Tabela 10 – Multas em 2011

Multados	Ordenação da grade de cabo (lei 26.522)	Identificação prof. de saúde (art. 1º - lei 25.926)	Hino nacional (lei 25.636)	Não codificar canais em banda UHF	Atraso na programação (Art. 9º - lei 22.285)	Proteção ao menor (art. 17 - lei 22.285)	Menor em programa ao vivo fora do horário de proteção (art. 22 - lei 22.285)	Mensagem discriminatória (art. 23 - lei 22.285)
América (Canal 2)	-	-	-	-	13	28	1	-
Telearte (Canal 9)	-	1	1	-	6	16	-	-
Telefe (Canal 11)	-	-	-	-	15	16	-	-
Artear (Canal 13)	-	-	-	-	4	20	-	2
Canais abertos interior	-	-	-	-	2	3	-	-
Canais estatais	-	-	-	-	1	-	-	-
Rádios AM e FM	-	-	2	-	4	7	-	-
Cabo do Grupo Clarín	428	1	-	-	3	66	-	-
Cabo Grupo Uno*1	-	-	-	-	-	14	-	-
Outros titulares de TV paga*2	6	-	-	1	7	86	-	-
Outros titulares de licenças	-	-	-	-	-	8	-	-
Total	434	2	3	1	55	264	1	2

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Tabela 10 – Multas em 2011 (continuação)

Multados	Concurso sem aut. Loteria Nacional (art. 24 – lei 22.285)	Excesso de publicidade (art. 71 - lei 22.285)*2	Omitir difusão de campanha pública (art. 72 inciso g) - lei 22.285)	Interrupção de filme a cada 30 minutos (res. 252/2008)	Regras para <i>merchandisin</i> g (art. 81 – lei 22.285)	Extensão do serviço sem autorização (res. 830/02)	Divulgação de programa impróprio no horário de proteção ao menor (art. 4º decreto 286/81*3)	Total (soma Tabela 10)
América (Canal 2)	-	5	4	-	-	-	-	51
Telearte (Canal 9)	-	-	1	-	-	-	1	26
Telefe (Canal 11)	-	-	4	-	-	-	2	37
Artear (Canal 13)	1	-	1	1	-	-	-	29
Canais abertos interior	-	-	2	-	1	-	-	8
Canais estatais	-	-	1	-	-	-	-	2
Rádios AM e FM	-	1	6	-	-	-	-	20
Cabo do Grupo Clarín	-	3	-	3	-	-	1	505
Cabo Grupo Uno*1	-	5	-	-	-	-	1	20
Outros titulares de TV paga *2	-	5	-	9	-	1	2	117
Outros titulares de licenças	-	-	1	-	-	-	-	9
Total	1	19	20	13	1	1	7	824

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afscá

*1 Grupo *Uno* ou Vila-Manzano, original de Mendoza, mas com negócios espalhados pelo país, inclusive em Buenos Aires e Rosário. Além de empresas de cabo como *Supercanal S.A.*, *Antena Comunitaria S.A.*, *Televisora del Oeste S.A.* e *Tele Imagen Codificada S.A.*, é dono da *America – Canal 2* de La Plata

*2 Inclui empresas que não são do Grupo *Clarín* e outras que não se pode afirmar com certeza se são. Portanto, pode haver ainda mais empresas do Grupo no universo analisado que não puderam ser identificadas.

*3 Decreto que regulamenta a Lei 22.285.

Mais da metade das multas aplicadas tiveram como base a Lei 26.522. Todas pelo mesmo motivo: infração à resolução 296/2010, que regulamenta o artigo 65 da LSCA, determinando o ordenamento dos canais na grade da TV por assinatura. Portanto, essa multa só pode ser aplicada a distribuidoras de TV paga. Por esse motivo, 135 empresas e pessoas físicas titulares de licenças foram multadas. Entretanto, 130 pertencem a *Cablevisión*. Mesmo que, nas resoluções, a Afsca afirme que ainda não aprovou a transferência dessas empresas de cabo ao Grupo *Clarín*, *Cablevisión* alega que as comprou, o que confirma a estratégia descrita pelo CEO do Grupo *Clarín*, Hector Magonetto de que o *Clarín* entrou no universo do cabo e se tornou o dono da maior empresa distribuidora de cabo do país por meio da compra de centenas de pequenas empresas do interior (LÓPEZ, 2008), um movimento de concentração de mercado intensificado a partir dos anos 1990. Como oficialmente a transferência ainda não se efetivou, a Afsca não reconhece a defesa feita pela *Cablevisión* – a aplicação de sanções dá direito a ampla defesa – em nome dessas licenciadas.

Essa concentração de multas baseadas na Lei 26.522 nas empresas da *Cablevisión* pode ter algumas explicações possíveis. Primeiro, o fato da *Cablevisión* ser a maior empresa de cabo do país gera uma possível maior incidência de multas. Em segundo lugar, podem ser explicadas pela obsessão do governo kirchnerista na briga com o *Grupo Clarín*, como afirmam alguns entrevistados, principalmente os representantes de grandes empresas de comunicação audiovisual e os entrevistados que se declaram independentes – nem governo nem oposição –, como alguns dos professores universitários. Esse argumento pode ser enfraquecido pelo fato de que, entre os canais de TV aberta, mesmo os considerados mais governistas pelos entrevistados, como o canal 2 (*América*) e o canal 9 (*Telearte*), foram multados. Mas pode ser reforçado pelo fato de que os canais abertos foram multados por infringir a Lei 22.285, anterior à LSCA. Com base na Lei 26.522, a legislação que o Grupo *Clarín* acusa o governo de manipular a seu favor, quase a totalidade das multas foi para a *Cablevisión*.

Além disso, o maior número de multas para *Cablevisión* também pode ocorrer porque essa empresa é uma das únicas que está descumprindo o ordenamento de canais na grade de programação. Mas esse argumento é improvável, pois em uma das resoluções, a *DirectTV*, distribuidora de TV via satélite, admite que não pode cumprir a resolução 296/2010, pelas características técnicas do serviço que presta. Também argumenta que o acordo bilateral da Argentina com os Estados Unidos, assinado nos anos 1990, isenta-a do cumprimento da norma. Porém, o pedido foi negado pela autoridade reguladora, que determinou o cumprimento da resolução em cinco dias. Subentende-se que até a data da resolução, de 19 de

abril, a empresa não havia ordenado os canais na grade. Diversas multas anteriores a essa data foram aplicadas, mas a *DirectTV*, que na Argentina é representada pela *Galaxy Entertainment Argentina S.A*¹³³. não foi multada por esse motivo. A empresa recebeu outras multas, por descumprir alguns pontos da Lei 22.285, infrações cometidas antes da aprovação da LSCA. Mas sob a vigência do novo marco legal, a *Galaxy* não recebeu nenhuma sanção.

A morosidade do ex-Comfer faz com que, em 2011, a AFSCA ainda tenha aplicado muitas multas de acordo com a Lei 22.285, pelas infrações cometidas antes da entrada em vigência da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Os motivos são quase os mesmos das advertências e chamados de atenção: emitir conteúdo impróprio no horário de proteção ao menor, emitir programa ao vivo com participação de menor fora do horário de proteção, deixar de difundir campanha pública, exceder o limite de publicidade fixado por lei, atrasar a emissão de um programa em relação ao horário divulgado, emitir mensagem discriminatória, promover concurso sem autorização da loteria nacional, interromper filmes em intervalos menores do que 30 minutos, infringir as regras para *merchandising*, estender o serviço sem autorização da autoridade reguladora. Como medida educativa, a Afsca começa a relacionar as duas leis, por exemplo, se a multa for infringir o horário de proteção ao menor, art. 17 da Lei 22.285, informa na resolução que essa infração também está prevista na Lei 26.522, no artigo 107.

As multas aplicadas com base na lei antiga variaram entre mil e cinco mil pesos¹³⁴, exceto as por excesso de publicidade, que são proporcionais ao tempo excedido e, por isso, são as multas mais altas, que podem ultrapassar cem mil pesos e muitas empresas reincidem na infração. As multas aplicadas pela Lei 26.522 tampouco foram altas, porém, superiores do que na lei anterior. Variaram de seis a quatorze mil pesos¹³⁵, pelo menos para a infração ao ordenamento dos canais na grade da TV paga. Quanto maior a cidade e o alcance da licença, maior o valor da multa. A quantidade de multas aplicadas sob a vigência da lei anterior – foram 384 em 2011 –, o baixo valor das multas e a reincidência dos licenciatários em cometer a infração, sugere que valia a pena economicamente pagar a multa e continuar cometendo a infração.

Também foram aplicadas multas por deixar de emitir o hino nacional no início das transmissões – infração à Lei 25.636 – e por não identificar corretamente o profissional de

¹³³ O Grupo *Clarín* foi sócio da *Galaxy Entertainment Argentina S.A.*, mas teve que vender as ações da empresa na crise de 2001, para reduzir sua dívida em dólares (LÓPEZ, 2008, p. 358).

¹³⁴ Variaram entre R\$389,00 e R\$1945,00, de acordo com o câmbio de 19 de fevereiro de 2013.

¹³⁵ Variaram entre R\$2.334,00 e R\$5.446,00, de acordo com o câmbio de 19 de fevereiro de 2013.

saúde, com nome completo e registro profissional no órgão competente – infração ao artigo 1º da Lei 25.926.

Chama a atenção o fato de um ente estatal, o governo da província de La Rioja, titular do Canal 9, de TV aberta, ter sido multado. Foram duas multas por não exibir campanha pública nos dias e horários determinados e por atrasar a emissão de programa em relação ao horário divulgado.

A aplicação de multas a certa diversidade de rádios, TVs e licenciárias de cabo de Buenos Aires e do interior é resultante de fiscalização por amostragem feita na sede da Afsca e nas delegacias regionais, bem como de denúncias feitas à autoridade.

Em 2012, foram publicadas 1968 resoluções. As primeiras resoluções foram assinadas por Manuel Justo Baladrón, como presidente interino da Afsca. Em março, ele foi substituído pelo deputado Santiago Aragón. Em outubro, após a renúncia de Aragón, o deputado Martín Sabbatella assumiu a presidência da Afsca, por indicação do Poder Executivo.

Tabela 11 – Resoluções de 2012

Assuntos	Nº de resoluções
Licenças (outorga, habilitação, recusa, transferência de titularidade etc)	702
Multas (aplicação, cancelamento da cobrança, recursos aceitos e recusados)	1136
Resoluções de alcance geral (regulamentos para artigos da LSCA, abertura de concursos etc)	29
Entrega de habilitação profissional	20
Convênio com instituições de ensino	11
Pessoal (Administração da Afsca e do Iser)	46
Orçamento (Administração da Afsca)	12
Compras e licitações (Administração da Afsca)	12
Total	1968

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Entre as resoluções sobre licenças, predominam as outorgas, que foram 209, a maioria de rádios FM, destinadas a pessoas físicas (tabela 12).

Tabela 12 – Licenças outorgadas em 2012

Licenças outorgadas	Radio FM	Radio AM	TV aberta	Cabo	Total
Pessoa Física	122	2	-	8	132
Empresas	7	1	-	4	12
Associações sem fins lucrativos	7	-	-	-	7
Cooperativas de energia	-	-	-	13	13
Estatal (governos provinciais e municipais, escolas, universidades)	31	-	1	-	32
Povos indígenas	12	-	1	-	13
Total de licenças outorgadas	179	3	2	25	209

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Em 2012, os povos indígenas ganharam 12 outorgas de rádio FM para 12 comunidades diferentes, totalizando 17 rádios em todo o país. Também receberam a licença do primeiro canal de TV aberta, outorgado à *Comunidad Mapuche Buenuleo* em Bariloche, Rio Negro, no dia 3 de dezembro.

A maioria das pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebeu licenças de rádio FM são igrejas ou associações ligadas a igrejas, principalmente católicas e evangélicas. A *Fundación Manantial de Vida*, por exemplo, ligada à igreja católica recebeu duas rádios FM em duas cidades diferentes da província de Misiones. Algumas associações civis também se tornaram titulares de licença de rádio FM, como a *Asociación Civil Armonia*.

Além das outorgas, 177 pedidos de licenças foram negados, pela falta de entrega de documentação, proposta de programação inadequada, falta de pagamento da quantia para participar do pregão ou porque o autor do pedido já tem licença no local pleiteado e uma nova concessão superaria os limites permitidos no artigo 45 da Lei 26.522. Embora o limite de propriedade da LSCA não fosse aplicado aos licenciados até dezembro de 2012, devido a conflitos judiciais, as resoluções mostram que a autoridade reguladora está levando em conta esse limite na hora de conceder novas licenças.

Apesar de os artigos 45 e 161 serem alvo de questionamentos na justiça, a resolução 994/2012 informa que o *Grupo ICK* já havia apresentado a proposta de adequação aos limites de propriedade e, em 18 de julho, a Afsca declarou-a admissível. O grupo fará a divisão das licenças entre os sócios, para que não ultrapassem o número de licenças fixado pela Lei. Em uma das resoluções de alcance geral, de 12 de julho, a Afsca determina que, conforme decisão

da Suprema Corte, o novo prazo para a adequação aos limites de propriedade passasse a ser 7 de dezembro de 2012¹³⁶. Caso os grupos que excedem os números permitidos não apresentem proposta de adequação, a Afsca agiria de ofício para aplicar a Lei.

As resoluções sobre licenças também declararam 99 rádios FM ilegais em cidades grandes e pequenas, porque ultrapassaram a potência permitida, mudaram a frequência ou o endereço sem autorização da autoridade reguladora ou provocaram interferência na transmissão de outras rádios.

As transferências de titularidade de licenças, restritas na Lei 26.522, caíram para 13. Algumas concedidas ainda de acordo com a Lei 22.285, porque o pedido foi efetuado antes da vigência da LSCA. Em 2012, a Afsca reconhece que a *Cablevisión S.A.* é continuadora da licença de *Multicanal S.A.*, embora a fusão já tivesse sido aprovada em 2007 pela Comissão de Defesa da Concorrência.

Mais um canal de TV aberta passou a transmitir em tecnologia digital, experimentalmente: uma retransmissora da *Televisión Pública* – canal 7 – no interior da província de Buenos Aires. Três canais conseguiram prorrogar a autorização para transmissão digital experimental, inicialmente permitida por 180 dias. Com o objetivo de fornecer conteúdos para a TV digital, a Afsca abriu concurso para a seleção de séries de ficção de alta qualidade e definição (*full HD*)¹³⁷. A resolução não informa onde esses conteúdos vão ser exibidos. Podem ser para canais públicos ou para alimentar o Banco Audiovisual de Conteúdos Universais Argentino (Bacua)¹³⁸, um banco público de imagens para alimentar canais de televisão de todo o país que queiram transmitir os conteúdos disponíveis.

A Afsca também abriu concurso para outorga de rádio FM a pessoas jurídicas com e sem fins lucrativos em Chaco, La Rioja, Catamarca, Neuquén, Rio Negro, Chubut, Tierra del Fuego, Antártida y Islas del Atlántico Sur, La Pampa, San Luis e San Juan, pela resolução 698/2012. A Lei 26.522 determina 33% do espectro para associações sem fins lucrativos, mas até agora só se convocou concurso para rádio FM em províncias que ainda têm espaço no espectro. Não é o caso de Buenos Aires e de Córdoba, por exemplo, que têm o espectro cheio e isso vai demandar uma redistribuição das frequências nesses locais. O mesmo vai acontecer com a TV aberta, para o qual só foi aberto concurso para licenças de TV Digital, em 2011, que foi suspenso e cancelado em 2012, sem especificar o motivo. A Afsca parece contar com

¹³⁶ Contudo, o *Clarín* conseguiu a prorrogação da medida cautelar até a decisão do mérito da ação, como se discute no Capítulo 6.

¹³⁷ Mais informações sobre o fomento a conteúdos da TV digital estão nas duas páginas oficiais da Televisão Digital Aberta. Disponível em: <www.fomento.tda.gob.ar>. Acesso em: 8 jan. 2013. Disponível em: <www.tda.gob.ar>. Acesso em: 8 jan. 2013.

¹³⁸ Mais informações sobre o Bacua na página do banco. Disponível em: <www.bacua.gob.ar>. Acesso em: 8 jan. 2013.

essa migração para o digital para conseguir cumprir a Lei no que se refere ao acesso desses atores às licenças de TV. Como os canais digitais que estão sendo outorgados são em formato *standard* de 1,5 Mhz, um quarto menores do que os atuais canais analógicos, de 6 Mhz, será possível a entrada de novos atores no espectro sem ter que retirar os atuais.

Uma das resoluções de alcance geral regulamenta o artigo 85 da Lei 26.522, que determina o cumprimento da programação nos horários divulgados, e declara que, a partir de 1º de março de 2013, todos os serviços de comunicação audiovisual deverão cumpri-la e, ao modificar a programação, devem avisar à Afsca por meio de declaração autenticada.

Por solicitação do diretor do Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais (Incaa), a Afsca publicou resolução que obriga os distribuidores de cabo a incluir a emissora estatal *Incaa TV* na grade de programação, no bloco de canais produzidos pelo Estado. A resolução também determina que os canais *G360* e *Argentinísima Satelital* sejam incorporadas no bloco dos canais nacionais de notícias, após CN23.

Mais uma vez, as resoluções sobre sanções foram maioria – 1136, no total:

Tabela 13 – Sanções em 2012

Resoluções sobre multas	Quantidade de resoluções	Sanções aplicadas pela Lei 26.522	Sanções aplicadas pela Lei 22.285	Sanções aplicadas por outras leis ¹³⁹
Chamada de atenção	35	7	24	4
Advertência	13	-	10	3
Multa	1004	1	996	7
Recusa recurso	80	-	-	-
Deixa cobrança sem efeito	2	-	-	-
Renegociação do pagamento de multas	1	-	-	-
Retifica resolução	1	-	-	-
Total	1136	8	1030	14

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Poucas sanções foram aplicadas por infração à Lei 26.522 em 2012. Foram sete chamados de atenção, por descumprir o artigo 68, ao difundir conteúdos impróprios no horário de proteção ao menor, e o artigo 85, que determina a regularidade de horários na grade de programação. *Telefe*, canal 11 de Buenos Aires, recebeu dois; *Telearte*, titular do

¹³⁹ Lei 25.636, que obriga a difundir o hino nacional no início das transmissões, e artigo 1º da Lei 25.926, que obriga a identificar o profissional de saúde pelo nome completo e número do registro profissional nos programas de rádio e TV em que participam.

canal 9, um; o canal 12 de Córdoba, mais um; outros dois para duas rádios AM e, por fim, mais um para outra titular de licença não identificada. Não houve advertências pela LSCA e apenas uma multa foi aplicada a *Artear*, titular do Canal 13 de Buenos Aires, por difundir conteúdos discriminatórios, em infração aos artigos 70 e 71.

Mais uma vez, a pequena quantidade de sanções pela Lei 26.522 não significa que os titulares de licença cumpram-na em sua totalidade. Esse número reduzido pode ser explicado pela tolerância da autoridade reguladora até que os entes regulados se adaptem à Lei, falta de estrutura e pessoal para fiscalizar os novos dispositivos, concentração de esforços para aplicar as multas pendentes do ex-Confer e até concentração do órgão regulador na batalha judicial pela aplicação dos limites de propriedade aos grupos multimídia. Entretanto, segundo um dos funcionários da Afsca, essa redução nas sanções em relação ao regime anterior significa também um maior cumprimento da Lei por parte dos titulares de licença.

Embora uma única multa tenha sido aplicada a um canal do *Grupo Clarín*, outras empresas receberam também outras sanções, ainda que mais brandas. Desse modo, pela aplicação das sanções em 2012 não é possível dizer que houve qualquer tipo de perseguição ou obsessão ao *Clarín*.

Em 2012, a Afsca continuou a aplicar grande quantidade de sanções referentes à Lei 22.285, por infrações cometidas antes da aprovação e entrada em vigor da LSCA. A maioria delas, multas, detalhadas na tabela 14.

As 14 sanções restantes foram aplicadas por infração a outras leis, como a que obriga a difundir o hino nacional no início das transmissões (25.636) e a que exige a identificação do profissional de saúde que participar de programa de rádio ou TV com nome completo e número do registro profissional (25.926). Essas normas não foram revogadas junto com o Decreto-lei 22.285 e continuam vigentes.

O número de multas aumentou, mas o número de recursos das empresas diminuiu. Dos 80, 21 foram feitos por sete empresas do *Grupo Clarín*, entre elas, a titular do canal 13 de Buenos Aires. Três empresas do *Grupo Uno*, entre elas *América*, encaminharam 20. As titulares do canal 9 e do canal 11 de Buenos Aires fizeram 12 e 21, respectivamente. E os sete restantes foram apresentados por outras quatro empresas titulares de serviços de TV paga, entre elas, a *Galaxy Entertainment Argentina S.A.*, que presta serviço de TV via satélite (TDH), ligada à *DirecTV*.

As emprestas titulares de serviço de TV a cabo do *Grupo Uno*, *Antena Televisión Comunitaria S.A.*, *Televisora del Oeste S.A.*, *Tele Imagen Codificada S.A.* e *Supercanal S.A.*,

renegociaram a dívida de multas com a Afsca e acertaram um convênio de pagamento facilitado. Em 2011, outra empresa do grupo, *América*, já tinha feito esse acordo.

A autoridade reguladora continuou a aplicar multas às distribuidoras de cabo, mesmo que a infração tenha sido cometida pelos canais produtores de conteúdo, pois a Lei 22.285 considera que a licenciataria é responsável pelo conteúdo distribuído, ainda que muitos canais venham enlatados via satélite do exterior.

Tabela 14 – Multas em 2012

Multados	Conteúdo discriminatório (art. 70 e 71 – Lei 26.522)	Identificação prof. de saúde (art. 1º - Lei 25.926)	Hino nacional (Lei 25.636)	Discriminação de religiões (Art. 5º - Lei 22.285)	Atraso na programação (Art. 9º - Lei 22.285)	Proteção ao menor (art. 17 - lei 22.285)	Menor em programa ao vivo fora do horário de proteção (art. 22 - Lei 22.285)	Mensagem discriminatória (art. 23 – Lei 22.285)
América (Canal 2)	-	-	-	-	13	73	-	1
Telearte (Canal 9)	-	1	-	-	7	78	-	-
Telefe (Canal 11)	-	1	-	-	24	49	-	1
Artear (Canal 13)	1	2	-	-	28	46	1	-
Canais abertos interior	-	-	-	-	5	1	-	-
Emissoras estatais	-	-	1	-	7	-	-	-
Rádios AM e FM	-	-	-	1	42	10	-	-
Cabo do Grupo Clarín	-	1	-	-	3	148	-	9
Cabo Grupo Uno*1	-	-	-	-	-	22	-	-
Outros titulares de TV paga*2	-	1	-	-	11	147	-	4
Outros titulares de licenças	-	-	-	-	5	6	-	-
Total	1	6	1	1	145	580	1	15

Tabela 14 – Multas em 2012 (continuação)

Multados	Anunciar produtos medicinais não autorizados (art. 4º, b - decreto 286/81*)	Excesso de publicidade (art. 71 - Lei 22.285)* ²	Não difundir campanha pública (art. 72, g - Lei 22.285)	Interromper filme antes de 30 min. (res. 252/2008)	Regras para <i>merchandising</i> (art. 81 – Lei 22.285)	Não oferecer <i>closed caption</i> * ³ (res. 679/08)	Divulgação de programa impróprio no horário de proteção (art. 4º, c, decreto 286/81* ⁴)	Total (soma Tabela 14)
América (Canal 2)	-	-	7	-	-	1	2	97
Telearte (Canal 9)	-	-	4	-	-	-	5	95
Telefe (Canal 11)	-	-	11	-	1	-	6	93
Artear (Canal 13)	-	-	12	-	3	1	12	106
Canais abertos interior	-	-	-	-	-	1	-	7
Emissoras estatais	-	-	2	-	-	-	-	10
Rádios AM e FM	-	-	8	-	-	-	1	62
Cabo do Grupo Clarín	-	10	-	47	4	-	5	227
Cabo Grupo Uno * ¹	-	10	-	10	-	-	5	47
Outros titulares de TV paga * ²	3	15	-	48	-	-	6	235
Outros titulares de licenças	-	8	2	4	-	-	-	25
Total	3	43	46	109	8	3	42	1004

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

*¹ Grupo *Uno* ou Vila-Manzano, original de Mendoza, mas com negócios espalhados pelo país, inclusive em Buenos Aires e Rosário. Além de empresas de cabo como *Supercanal S.A.*, *Antena Comunitaria S.A.*, *Televisora del Oeste S.A.* e *Tele Imagen Codificada S.A.*, é dono de *America TV* - Canal 2 de La Plata

*² Inclui empresas que não são do Grupo *Clarín* e outras que não se pode afirmar com certeza se são. Portanto, pode haver ainda mais empresas do Grupo no universo analisado que não puderam ser identificadas.

*³ Legenda oculta opcional

*⁴ Decreto que regulamenta a Lei 22.285.

A *Artear*, titular do canal 13, foi a campeã de multas em 2012, entre os canais abertos de Buenos Aires. Mas esse dado tampouco é suficiente para afirmar que a aplicação das sanções deu-se pelo conflito entre o governo e o *Grupo Clarín*, pois os outros canais abertos, alguns considerados governistas, como o 2 e o 9, estiveram bem próximos, tendo recebido mais de 90 multas cada um.

Entre as empresas de TV a cabo, embora as do *Clarín* tenham sido mais multadas, são também mais numerosas do que os outros grupos, o que tampouco confirma o argumento de representantes do grupo sobre a arbitrariedade das multas e da autoridade reguladora.

Mais uma vez, chamam a atenção as multas aplicadas a entes estatais, o que também enfraquece o argumento da arbitrariedade na aplicação das políticas de radiodifusão. A Afsca multou duas vezes a *Radio y Televisión Riojana Sociedad del Estado*, ligada ao governo da província de La Rioja. Uma foi por infringir o artigo 9º da Lei 22.285, que veda atrasos na programação, e outra por não emitir o hino nacional argentino no início das transmissões. Também multou duas vezes o governo da Cidade de Buenos Aires¹⁴⁰, titular da rádio AM *Ciudad de Buenos Aires*, por atrasos na programação. Multou ainda três universidades: a *Universidad Nacional de Catamarca*, titular de rádio FM, por não divulgar campanha pública nos horários e dias fixados; a *Universidad Nacional de La Rioja*, titular de rádio FM, por atraso na emissão do programa em relação ao horário divulgado no anúncio de promoção; e a *Radio y TV Universidad Nacional de Córdoba S.A.*, que embora tenha *status* de empresa privada, é ligada à Universidade Nacional de Córdoba e titular do canal 10 de TV aberta em Córdoba.

5.3.2 A atuação da Afsca, na visão dos entrevistados

5.3.2.1 Licenças

O coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázzaro, sintetiza o que já está sendo aplicado por meio da Lei 26.522. Foi convocado um processo de outorga direta para rádios e canais de televisão de baixa potência no interior de país, de acordo com o artigo 49. No momento da entrevista, em maio de 2012, a Afsca começava a normalização do espectro para as rádios FM em todo o país, mas faltavam as grandes cidades como Rosário, Buenos Aires e Córdoba, que

¹⁴⁰ O governo da cidade de Buenos Aires é de oposição ao governo nacional. Contudo, como outros entes estatais foram multados, difícil afirmar que a sanção teve motivação política.

não têm disponibilidade de espectro. Na cidade de Tucumán, a normalização também não havia sido feita, devido a algumas irregularidades encontradas na ocupação do espectro.

O ex-presidente do Conselho Federal, Néstor Busso, complementa a lista do que já foi posto em prática. Segundo ele, foram entregues frequências de rádio e TV para todas as universidades nacionais, governos provinciais e municípios. Busso também destacou o avanço na implementação da TV digital aberta, com a instalação de antenas que estão cobrindo boa parte do território nacional, embora essa tarefa de infraestrutura para a digitalização esteja a cargo do Ministério do Planejamento. A concessão das licenças, parte que cabe à Afsca, ainda não foi resolvida. Ele reconhece que há o problema da suspensão do concurso para as 220 licenças de TV digital.

O secretário-geral da Fatpren, Gustavo Granero, afirma que os concursos, a outorga de licenças, a fiscalização segundo a Lei 26.522 e a participação da sociedade civil nas instâncias que lhe cabem, por exemplo, nas audiências e consultas públicas, são mecanismos que foram colocados em prática.

O professor Martín Becerra reconhece que há uma tentativa de gerar mais conteúdo nacional, por meio dos editais de fomento; a entrega de canais a municípios e universidades, mas frente às expectativas que o debate sobre a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual gerou, o que foi feito até 2012 é muito pouco.

O diretor de notícias do canal *América*, Rolando Graña, afirma que o cotidiano das emissoras ainda não foi afetado pela LSCA e não se nota grande diferença entre a Afsca e o Comfer. As únicas mudanças até agora, segundo ele, são a obrigação de informar quem são os donos do canal, ao longo da programação e na página *web*, e o anúncio do início e do fim do espaço publicitário nos intervalos dos programas. Mesma opinião tem Henocho Aguiar.

O jornalista do *La Nación* José Crettaz afirma que muitas emissoras não estão cumprindo a obrigação de divulgar quem são os donos. Ele afirma não ter feito uma pesquisa, para precisar quantas são, mas dá exemplo dos canais privados que estão na plataforma digital, dos quais não se sabe quem são os donos.

A primeira providência da Afsca ao se constituir foi realizar um censo das emissoras de rádio e TV de todo o país, um passo fundamental para a normalização do espectro e para a elaboração do plano técnico de frequências, segundo Henocho Aguiar. Entretanto, dois anos depois, o resultado do censo ainda não havia sido divulgado, o que gera dúvidas sobre a quantidade de emissoras no país. Aguiar fala em cinco mil rádios. Santiago Marino, da Amarc, afirma que, em 2007, havia entre cinco mil e cinco mil e quinhentas rádios na Argentina, mas algumas fontes falam em sete mil. Gustavo Granero, da Fatpren, apresenta um

número bem superior: 11 mil rádios. Martín Etchevers, porta-voz do *Clarín*, acredita que haja 12 mil rádios.

A falta de transparência na divulgação dos dados do censo foi criticada por Martín Becerra, por Aguiar e por José Crettaz. Eles consideram que a decisão de realizar um censo era imprescindível para conhecer o mercado de comunicação argentino. De acordo com Crettaz, o único dado que foi divulgado é que há 15 mil sujeitos de aplicação da Lei 26.522, seja canais, rádios, operadoras de cabo, produtoras de TV. Mas era necessário saber, por exemplo, quantas rádios são, onde estão, principalmente agora que a tecnologia ficou mais barata e facilitou a instalação de novas emissoras, o que provocou a perda do controle do espectro pelo Estado.

Martín Etchevers supõe que o resultado não é divulgado talvez porque demonstraria que não há tanta concentração midiática no país. Além disso, ele afirma que, durante o censo, muita gente instalou rádios para dizer que já estavam funcionando e obter uma licença. Para Néstor Busso, pode ser que haja algum caso, mas ele não acredita que seja algo generalizado, porque apenas constar no censo não dá direito a uma licença, portanto não há vantagens. Além disso, para ele o problema não é haver muitas ou poucas rádios ou canais de televisão, a questão é que haja diversidade de vozes. Assim, melhor que haja quantas possam coexistir no espectro sem interferências e isso exige ordenamento, argumentos que justificam a realização do censo.

Busso acredita que o atraso na divulgação dos resultados do censo é devido ao lento processamento dos dados. Segundo ele, isso também foi o que atrasou a normalização do espectro, principalmente nas grandes cidades como Buenos Aires, onde não há disponibilidade de novos canais. Sem a normalização, novos concursos não podem ser abertos. Para Gustavo Granero, a falta de divulgação do censo se deve ao fato de que cerca de três mil emissoras não participaram. Por isso, será necessário fazer uma nova convocatória, com mais divulgação, porque lhe parece que a comunicação falhou.

O coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázzaro, não confirma nenhuma das hipóteses acima. Ele considera um erro não divulgar o censo, mas explica que o objetivo do levantamento era estimar a quantidade de emissoras irregulares, para avaliar a demanda por licenças. E isso foi possível, tanto que já estão sendo feitas outorgas diretas de emissoras comunitárias, de acordo com o artigo 49, para áreas de baixa densidade populacional, e concursos de rádio e TV de baixa potência em todo o país.

Quanto à suspeita de Etchevers, Lázzaro explica que não basta comprar um equipamento para ter uma rádio:

Para nós, o que importa não é se compram ou não transmissores (...). O que se avalia na hora de conceder uma licença, seja no sistema de outorga direta ou nos concursos de rádio e televisão de baixa potência, é o conteúdo, a programação. Esse boatos circulam, mas não têm muito sentido. [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012)

Portanto, segundo Lázzaro, não basta comprar os equipamentos. É preciso sustentabilidade econômica, um projeto de gestão, produção própria, conteúdos que cumpram os requisitos da Lei.

Para Néstor Busso, o que se pode questionar na Afscsa não é exatamente seu caráter partidário, já que a oposição não nomeou seus integrantes até o fim de 2012, mas sim o atraso na aplicação da Lei. Segundo ele, apesar de questionamentos judiciais, há outras coisas que poderiam ter sido feitas, como a implementação dos fundos de promoção de meios comunitários indígenas e de fronteira, ou a normalização das emissoras FM e o plano técnico de frequências.

José Crettaz, do *La Nación*, afirma que há muitas “viúvas da Lei de Meios”, muita gente que acreditou nas promessas de pluralidade de vozes e na distribuição de licenças, mas até agora não viu isso acontecer. “Onde estão os meios comunitários? (...) Sabe onde estão? Na porta da Afscsa pedindo que os tornem legais” [tradução nossa] (CRETTAZ, 2012). Ele também questiona onde está o financiamento para as emissoras comunitárias e universitárias, as licenças para as cooperativas prestarem serviços de TV a cabo, as autorizações para as emissoras indígenas.

Para o professor Martín Becerra, falta uma abertura significativa de licenças para as associações sem fins lucrativos, a designação do defensor do público – que só ocorreu em novembro de 2012 –, a tarifa social na televisão a cabo. Henocho Aguiar conta que houve manifestações de associações sem fins lucrativos, cooperativas, pedindo que a Afscsa outorgue licenças a esses setores. A origem desse problema, segundo ele, está na inexistência do plano técnico nacional, que ainda não foi feito pela falta de conhecimento e ordenamento das frequências, “tudo isso está indefinido”. Santiago Marino, da Amarc, explica que, sem plano técnico, não é possível definir quantas emissoras podem ser outorgadas em cada lugar e como vão ser resolvidas as zonas de conflito, que são justamente as sete cidades do país com mais de 500 mil habitantes.

Gustavo Granero, da Fatpren, acredita que é preciso terminar de ordenar o espectro; estimular a produção de conteúdos e atuar para que as emissoras cumpram de fato a Lei. De acordo com o subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, até maio de 2012, apenas 20

ou 30% da Lei havia sido aplicada. Ele acredita que, independentemente da ação judicial do *Clarín*, é preciso convocar concursos; gerar novas frequências; dar acesso aos sem fins lucrativos, às cooperativas; gerar conteúdo. Isso ainda está incipiente. Além disso, para López, é preciso recuperar a capacidade de regular, que o Estado argentino perdeu nos anos 1990.

5.3.2.2 Televisão digital

De acordo com o secretário-geral da Fatpren, Gustavo Granero, algumas pessoas criticam a Lei 26.522 por não se ater à TV digital. Ele explica que a Lei é aplicável para qualquer tecnologia, seja digital, analógica, 3G, aberta, por cabo, via satélite. Todas elas têm que cumprir a legislação, não importa o suporte.

A implantação de TV digital na Argentina é conduzida pelo Estado, que montou uma plataforma única de transmissão – operador de rede – que será utilizada tanto por canais públicos quanto privados, mediante o pagamento de um “aluguel”. Esse processo é de competência do Ministério do Planejamento, ao qual está ligada a Comissão Nacional de Comunicações (CNC), responsável pela gestão técnica do espectro eletromagnético para radiodifusão e telecomunicações. Também foi criada uma empresa pública, a *Arsat*, para operar essa rede de TV digital. Santiago Marino, da Amarc, critica a dispersão das políticas públicas entre os distintos órgãos estatais. Segundo ele, a TV digital

tomou-se em paralelo com a sanção da Lei e implementa-se como política em paralelo. São duas linhas retas que nunca se unem. Têm distintos atores, distintos agentes estatais para a implementação. Para a lei de radiodifusão, temos a Afscsa. A televisão digital como política é implementada pelo Ministério do Planejamento. Entendo porque em termos de dinheiro e infraestrutura, mas não em termos do fomento da produção de conteúdos. Até o dia em que a Argentina estabeleça uma política articulada nesse sentido, a aplicação da Lei será enviesada. [tradução nossa] (MARINO, 2012)

Na implantação da TV digital, além do Ministério do Planejamento e seus órgãos vinculados, soma-se o Instituto Nacional de Cinematografia e Artes Audiovisuais (Incaa), responsável por realizar os editais de fomento para a produção de conteúdos. Já foi feito, por exemplo, um concurso para produzir ficção para plataformas digitais. Mas a outorga de licenças para a TV digital é de responsabilidade da Afscsa. Por isso, Marino fala em dispersão e falta de articulação na implementação dessa política.

O porta-voz da *Telefe*, Heber Martínez, elogiou a iniciativa do governo de armar uma plataforma de distribuição, o que libera a indústria audiovisual de fazer grandes investimentos no processo de digitalização. Questionado sobre a divisão das políticas audiovisuais entre a Afsca e o Ministério do Planejamento, ele discorda que haja dispersão. Segundo Martínez, é como se a Afsca tratasse do *software* e o Ministério do *hardware*; sempre funcionou assim, inclusive com o Comfer, e nunca houve problemas.

Como foi possível constatar pelas resoluções da Afsca, a autoridade está entregando canais digitais às emissoras público-estatais e privadas de TV aberta para transmissão digital temporária. Em maio de 2012, o canal 7 e alguns canais público-estatais e privados de TV aberta de Buenos Aires já estavam utilizando essas frequências temporárias. No fim do ano, os principais privados como o 2, o 11 e o 13 também iniciaram suas transmissões digitais de prova.

Houve grande expectativa da Afsca em torno da abertura do concurso para 220 canais digitais em 2011. De acordo com Santiago Marino, da Amarc, metade delas são para o setor privado sem fins lucrativos. Ele acredita que essas licenças são fundamentais, porque na Argentina há apenas 44 canais de televisão aberta e em apenas sete cidades há mais de um. O diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla, explica que o último canal de televisão outorgado na Argentina foi em 1968. Foram mais de 40 anos sem que houvesse um novo canal de TV aberta e isso, por ação ou omissão, estimulou a televisão paga:

a televisão digital argentina vem saldar várias dívidas. (...) Se bem sua organização não está diretamente incluída na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, é absolutamente complementar, porque permite o surgimento de novos emissores, que é um dos objetivos da Lei. Vão aparecer canais de TV por todo o país e optou-se por um serviço de tipo aberto e gratuito, o que também é coerente com a Lei em termos inclusivos. [tradução nossa] (BULLA, 2012).

Bulla afirma que a TV digital não está diretamente incluída na LSCA porque o decreto da escolha do padrão foi assinado um ano depois, em 2010, e porque as políticas relacionadas à TV digital são tratadas no âmbito do Ministério do Planejamento. Mas ela se vincula à Lei na medida em que a distribuição das licenças é feita com base na legislação. Além disso, a TV digital facilita o cumprimento de determinadas garantias como a reserva de 33% do espectro para associações sem fins lucrativos e resolve o problema de esgotamento do espectro analógico por qual passam as grandes cidades.

O apagão tecnológico argentino está previsto para 2019. Mas Bulla acredita que a Argentina está adiantada no processo de digitalização, que deve se completar dois ou três anos

antes. O governo já distribuiu mais de um milhão de conversores à população de baixa renda e a troca para aparelhos LCD com recepção digital direta pelos consumidores tem sido muito rápida. Esses televisores já custam praticamente o mesmo que os LCDs analógicos, que já estão sendo deixados de lado. Além disso, há uma política estatal que facilita o financiamento dos equipamentos aos aposentados, por exemplo, com pagamento em 60 parcelas com juros baixos. De acordo com Bulla, o plano de estrutura é cobrir 75% do território nacional com antenas digitais e os 25% restantes, como pela localização seria inviável instalar novas antenas, vão receber via satélite. Concluído esse plano:

a 60 anos da primeira emissão televisiva, completos em 2011, estaríamos chegando à cobertura total do território, coisa que nunca ocorreu na Argentina, em parte porque o território é muito grande e também porque onde não há rentabilidade comercial, a cobertura não é de interesse dos privados. Ou seja, pela primeira vez a televisão digital vai cobrir essa necessidade. [tradução nossa] (BULLA, 2012).

A implantação da estrutura técnica continua em marcha, mas o concurso de licenças para a TV digital foi suspenso em 2012. Segundo Luiz Lázzaro, a Afsca já tinha recebido cerca de 70 propostas, mas o concurso foi suspenso pela Presidência da Nação, pois há dúvidas sobre a viabilidade de alguns mercados e também questionamentos sobre o valor da taxa mensal para o uso da infraestrutura pública, temas que estão em estudo.

O diretor de notícias do canal *América*, Rolando Graña, afirma que a taxa para usar a infraestrutura pública era de 600 mil pesos¹⁴¹ por mês. Ele conta que o canal se recusou a pagar o valor porque uma infraestrutura própria custaria 200 mil pesos¹⁴² mensais. Além disso, segundo Graña, não vale a pena pagar caro porque o alcance da TV digital é pequeno. Também não seria sustentável ter infraestrutura própria, porque não se sabe se a tecnologia vai dar certo, se o apagão analógico vai mesmo ser com a norma nipo-brasileira ou com HD. O governo insistiu nas transmissões digitais do canal e ofereceu compensar o valor com publicidade oficial. Mesmo assim, Graña recusou a oferta, com o argumento de que se o governo resolve cortar os anúncios, *América* teria que continuar a pagar o valor para cumprir o contrato. O governo finalmente cedeu e *América* iniciou suas transmissões digitais com uma licença provisória, assim como os outros canais abertos de Buenos Aires. Mas como a licitação foi suspensa e um novo valor está em estudo, ainda não se sabe quanto as emissoras terão que pagar e quando o concurso será reaberto.

¹⁴¹ O equivalente a R\$233.400,00, de acordo com o câmbio de 19 de fevereiro de 2013.

¹⁴² O equivalente a R\$77.800,00, de acordo com o câmbio de 19 de fevereiro de 2013.

Até o fim de 2012, o concurso permaneceu suspenso e apenas as licenças provisórias haviam sido entregues. De acordo com Martín Etchevers, a implementação da TV digital está sendo feita sem nenhum tipo de controle, nem parlamentar, nem de concursos. A Lei 26.522 não está sendo aplicada, tanto que as licenças concedidas para transmissão digital são todas precárias. Etchevers conta que, de acordo com investigações jornalísticas, os participantes do concurso, em muitos casos, são os mesmos grupos que já superaram a quantidade de licenças. “Gerou-se um mito de que na Argentina havia um desespero dos empresários privados para ter acesso a licenças que não estavam disponíveis. Mas se viu que a quantidade de interessados foi muito menor” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Realmente, como informou Lázaro, a Afsca recebeu apenas 70 propostas para 220 licenças, o que mostra que a democratização do setor não se resume a uma questão de acesso às licenças. Há que se verificar também uma série de condições para obter esse acesso, tais como financeiras, técnicas, culturais, profissionais.

O jornalista José Crettaz conta que o *La Nación* participa do concurso para obter licenças de televisão aberta digital. Ele considera um fracasso que o concurso ainda não tenha sido concluído. Quanto às frequências provisórias, Crettaz discorda que a televisão digital seja uma tecnologia experimental que justifique essas licenças de prova. Ele afirma que os canais privados que já transmitem em tecnologia digital descumprem a Lei 26.522, pois não se sabe quem seus donos:

há um canal que se chama *Suri*, que supomos que é de Ángel González, dono do canal 9. Há um canal que se chama *Vivra*, que é de música, o qual supomos que é de Sérgio Spolsky e Matias Garfunkel. Havia um canal de esportes que se chamava *Gol TV* que supomos que era de uruguaios. Tudo supomos. [tradução nossa] (CRETTAZ, 2012)

De acordo com Crettaz, esses canais privados não cumprem os requisitos básicos de transparência informativa da LSCA.

Para o professor Martín Becerra, o risco de entregar essas licenças provisórias é depois não as conseguir de volta: “com a história de direitos adquiridos que têm os operadores privados na Argentina, é muito difícil que, depois dessa prova piloto que ninguém sabe quando finaliza, o Estado recupere essas licenças” [tradução nossa] (BECERRA, 2012).

Assim como Crettaz, Henoch Aguiar não vê nada de experimental na TV digital que justifique a entrega das licenças provisórias, já que é uma tecnologia corrente nos Estados Unidos, Europa e Japão. Ele critica a falta de concursos e afirma que o desenvolvimento mais importante do setor audiovisual, que é a TV digital, está sendo conduzido sem os

procedimentos estabelecidos pela Lei 26.522. Santiago Marino também afirmou discordar da falta de concursos e da entrega de licenças provisórias.

5.3.2.3 Sanções

O diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla, conta como funciona a fiscalização dos conteúdos audiovisuais. Como não é possível revisar tudo o que é emitido, o trabalho é feito por amostragem. Na sede da Afsca, em Buenos Aires, fiscaliza-se os cinco canais abertos, cinco ou seis rádios, os seis canais a cabo de notícia e um número variável de outros canais a cabo, para os quais é feito um revezamento. Nas 40 delegacias da autoridade distribuídas pelo país também há fiscalização de rádios e canais locais. Essa fiscalização em tempo real separa os casos passíveis de sanção, de acordo com a Lei 26.522. Além disso, eventualmente também chegam denúncias e, se o caso não foi abordado pela fiscalização rotineira, busca-se a gravação. A etapa seguinte, a avaliação, é feita em outro setor. Com mais tempo e cuidado, o conteúdo destacado é analisado. A análise compõe um informe de avaliação, que aponta qual o artigo estaria sendo infringido. Se a avaliação verificar que não houve infração, o caso é arquivado. Se a infração é constatada, o informe se transforma em um sumário administrativo e o infrator é notificado, com direito a ampla defesa. Por último, depois que o expediente passa por esse caminho, vai ao diretor de Supervisão e Avaliação, quem escreve o projeto de resolução que aplica a sanção. Esse projeto vai à diretoria da Afsca, que decide se o aprova ou o rejeita, ou seja, pela aplicação ou não da sanção.

Pela Lei 26.522, o regime de sanções é de caráter cumulativo anual, ou seja, os antecedentes agravam as novas infrações. Desde que entrou em vigência, a multa foi a sanção máxima aplicada até dezembro de 2012. Segundo as resoluções da Afsca, foram 434, em 2011, pela falta de ordenamento da grade de canais na TV a cabo, e uma em 2012, aplicada ao Canal 9, pela difusão de conteúdo discriminatório. A multa varia entre 0,1 e 10% do faturamento da emissora em publicidade no mês anterior. Esse valor é fornecido pela *Administración Federal de Ingresos Públicos* (Afip) – o equivalente à Receita Federal no Brasil – para quem as emissoras informam mensalmente suas receitas.

De acordo com Bulla, há expedientes sobre a suspensão de publicidade em análise na Afsca. Ele explica que o artigo 107 da lei estabelece que tipo de conteúdos podem ser emitidos no horário de proteção do menor, entre 6h e 22h. O descumprimento desse artigo, segundo a Lei, é considerado falta grave, punida com a suspensão da publicidade. Bulla conta que é comum as emissoras passarem filmes não qualificados como aptos para todo o público

nesse horário, conduta passível de sanção. As regras para a qualificação dos conteúdos foram feitas pelo Instituto Nacional de Cinematografia e Artes Audiovisuais (Incaa).

A sanção de perda da licença ainda não foi aplicada, segundo Bulla. Além de um amplo processo interno, ela pode ser contestada na justiça, “senão poderia ser considerado muito arbitrário que esse organismo, por alguma questão particular, determine a retirada da licença de um operador privado” [tradução nossa] (BULLA, 2012).

Na avaliação de Bulla, houve uma redução na quantidade de infrações, em comparação com o regime de sanções anterior, definido pelo Decreto-lei 22.285. Segundo ele, como as multas eram de valor fixo, desatualizado, e a acumulação das sanções era trimestral, havia uma cultura de cometer a infração e pagar a multa ou trocá-la por publicidade, que compensava muito mais do que cumprir a Lei. Sob a LSCA, além de as multas serem mais altas, essa troca dos débitos por anúncios não é mais permitida.

O porta-voz do grupo *Clarín*, Martín Etchevers, reclama que a aplicação das sanções tem sido discriminatória, seletiva e persecutória. Ele afirma que, em 2011, *Cablevisión* recebeu 90% das sanções da AfscA, todas vinculadas a não ordenar a grade de canais da TV a cabo como estabelece a Lei 26.522 e a resolução 296/2010 da AfscA. Pelas resoluções da AfscA, 98% das multas de 2011 foram para *Cablevisión*, por infração à LSCA. Etchevers alega que as empresas *Telecentro* e *Supercanal*, do grupo *Uno*, também tinham a mesma conduta de não ordenar a oferta de canais, entretanto, por serem de orientação governista, não foram multadas. De fato, o grupo *Uno* não recebeu nenhuma sanção por esse motivo. Contudo, não é possível confirmar se essas infrações foram aplicadas de forma discricionária, primeiro porque *Cablevisión* é a maior empresa de TV a cabo da Argentina, com cerca de 60% do mercado, portanto, é natural que tenha mais multas. Em segundo lugar, as empresas do grupo *Uno* receberam outras multas em 2011, principalmente o canal *América*, um dos campeões da TV aberta em infrações. Mas todas elas eram expedientes antigos, de faltas cometidas antes da Lei 26.522, portanto, ainda sob a vigência do Decreto-lei 22.285.

A entrevista do diretor de notícias de *América*, Rolando Graña, confirma que a AfscA ainda está aplicando multas com base na Lei 22.285, expedientes do antigo Comfer que não foram concluídos até sua extinção. Segundo ele, em 2012, ainda foram fixadas multas referentes a infrações cometidas em 2008.

Graña reclama que a restrição a conteúdos violentos no horário de proteção ao menor inviabiliza o jornalismo. Ele dá exemplo das imagens de uma câmera de segurança com o registro de um assalto a mão armada que deixe feridos. Graña afirma que, se o assalto for de manhã, a emissora que exhibe essas imagens muitas vezes pode ser multada. Mas ele teme que

por baixo dessa intenção de proteger os menores, haja uma intenção política de restringir a exibição de vídeos sobre casos de insegurança, que desfavorecem os governos.

Ao lado da *América, Telefe* é outra campeã de multas da TV aberta, sob a vigência do Decreto-lei 22.285. Pela Lei 26.522, ainda não foi multada. A principal infração cometida pela *Telefe*, de acordo com as resoluções da Afsca, foi deixar de difundir campanhas públicas. O porta-voz da emissora, Heber Martínez explica que essa omissão talvez seja para não cortar a programação, pois como a TV é muito competitiva, um corte pode significar a queda da audiência. Entretanto, Martínez, nega que, em termos econômicos, vale ou valia a pena cometer a infração e pagar a multa em vez de cumprir a legislação. Ele argumenta que se um conteúdo não foi cortado para passar uma campanha pública, a emissora também deixou de passar comerciais, ou seja, deixou de ganhar dinheiro. Segundo Martínez, sob o novo marco legal, a emissora está trabalhando para não cometer mais infrações. Além disso, ele conta que existe uma mesa de diálogo entre a Afsca e as emissoras para discutir os conteúdos:

As primeiras reuniões, que foram individuais, devem ter sido em janeiro ou final de dezembro. Faz 15 dias, fizemos uma na *Asociación de Teledifusoras Argentinas* (ATA). Eles também foram a cada canal para falar da situação de cada um quanto à Lei e agora fizemos uma reunião geral, em que tocamos todos os temas (...) sobre critérios de avaliação do que é violência e o que não, o que acontece com a promoção de programas, como se atua, por exemplo, em uma publicidade. Um anúncio, em um dia, se for passado quatro vezes, são quatro multas. Ninguém quer quatro multas, nem nós, nem a autoridade. [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012)

Segundo Martínez, o objetivo dessas mesas de diálogo é prevenir as infrações, para evitar o dano à sociedade, em vez de apenas corrigi-lo com a sanção. Ele explica que soluções como essa são completamente diferentes de censura prévia. O intuito é esclarecer melhor o regime de sanções aos entes regulados e conscientizá-los. Martínez considera o diálogo com a Afsca muito bom.

O coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázzaro, explica as diversas multas sobre o ordenamento da grade de canais da TV a cabo em 2011. Segundo Lázzaro, como esse aspecto é técnico, depende apenas de decisões técnicas dos distribuidores de televisão a cabo em acomodar os canais de outra forma, a aplicação de sanções é mais rápida, por isso quase todas as multas sob a vigência da Lei 26.522 são pela infração a essa exigência. Conteúdos impróprios para o horário de proteção ao menor, excesso de publicidade e outras infrações previstas tanto no marco legal anterior quanto na Lei 26.522 também continuam sendo cobradas. Por outro lado, exigências como a quantidade de horas de programação infantil, mecanismos de acessibilidade como o *closed caption* e a audiodescrição precisam de tempo

para serem integrados ao processo produtivo. Por isso, a cobrança pela Afsca também é progressiva.

Lázzaro confirma que a Afsca analisa um caso de suspensão de publicidade de um canal de TV. Mas o procedimento é lento e, como todo processo administrativo, prevê ampla defesa, prazos de recursos, procedimentos que precisam ser respeitados. O objetivo das sanções, segundo ele, é mudar o comportamento dos emissores. Para Lázzaro, eles precisam entender que a lógica comercial subordinada à busca de audiência não pode ser obtida a qualquer preço.

5.3.2.4 Estrutura da Afsca

De acordo com o ex-presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, os problemas na aplicação da Lei 26.522 não são apenas uma questão de responsabilizar atores ou intencionalidades políticas. É mais uma questão de estrutura para poder colocar em prática. Para ele, tudo é muito lento porque o Estado foi destruído durante os anos de neoliberalismo e o que ficou tinha o objetivo de garantir os negócios dos grandes proprietários. “Hoje queremos um Estado que proteja aos mais fracos, então é preciso mudar tudo” [tradução nossa] (BUSSO, 2012). Segundo Busso, até agora, a Afsca funcionou como o velho organismo, o Comfer, mudando apenas de nome. Além disso, segundo ele, a Afsca só passou a ter orçamento próprio em 2012. Em 2009, quando foi criada, o orçamento nacional já havia sido enviado ao Congresso. Em 2011, o Parlamento não aprovou o orçamento nacional e o governo teve que funcionar com uma prorrogação orçamentária do ano anterior. Isso também provocou grande atraso na aplicação da Lei.

O secretário-geral da *Fatpren*, Gustavo Granero, também acredita que muitos artigos da Lei 26.522 não estão sendo cumpridos por falta de estrutura da autoridade de aplicação:

Falta estrutura e há muita tensão para criar essas estruturas. Todos opinam, todos falam, todos empurram, todos querem ficar com uma chefia, uma diretoria. Nesta luta pelo poder, com todo esse ruído, é muito difícil armar a estrutura. É preciso fazer silêncio um pouco e deixar que as coisas funcionem, sem dizer e dar ideias para armar a estrutura, não uma crítica constante e ruidosa que não leva a nenhum lado. [tradução nossa] (GRANERO, 2012)

Pelo que afirma Granero, é possível perceber uma certa disputa política e de ideias na composição da Afsca, comum num processo democrático em que houve ampla participação

da sociedade civil organizada, por meio da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, que reuniu diversas correntes ideológicas.

Segundo o coordenador-geral da Afscs, Luiz Lázzaro, as várias mudanças na presidência da Afscs desde que foi criada também dificultam a aplicação da Lei. De 2009 a 2011, permaneceu Juan Gabriel Mariotto. Mas depois que ele deixou o cargo para exercer o mandato de vice-governador da província de Buenos Aires, foi substituído por um dos diretores indicados pelo Executivo, Manuel Baladrón, que ficou na presidência por pouco mais de dois meses. Em março de 2012, assumiu Santiago Aragón, e em outubro do mesmo ano, Martín Sabbatella, após a renúncia de Aragón.

Lázzaro também conta que a autoridade passa por um momento de reestruturação e crescimento de sua estrutura para dar conta da aplicação da Lei. “Estamos tentando criar uma estrutura em função da aplicação da Lei, porque a estrutura atual responde a uma velha ideia de comunicação. (...) A Lei por si só não muda o mapa. A Lei é uma ferramenta, como um GPS para chegar a um objetivo” [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012). Como parte desse processo, foi publicado o Decreto 1762/2012, em 2 de outubro de 2012, que aprova o novo organograma da instituição, com novas estruturas como a coordenação de planejamento estratégico e seis diretorias, para dar conta das novas funções previstas na Lei 26.522, tais como a agenda dos povos indígenas, das cooperativas e as licenças de emissoras comunitárias. Falta ainda terminar de completar o organograma com os cargos dos níveis hierárquicos mais baixos. Em maio de 2012, quando foi realizada a entrevista, a Afscs tinha um orçamento de cerca de cem milhões de pesos anuais¹⁴³ e 500 funcionários em Buenos Aires e nas províncias. Segundo Lázzaro, para dar conta das novas tarefas, deveriam ser pelo menos mil pessoas na sede e nas 38 delegacias.

Na Diretoria Nacional de Supervisão e Avaliação, o diretor, Gustavo Bulla, afirma que continua desempenhando as mesmas funções, de fiscalizar e avaliar os conteúdos emitidos no rádio e na televisão e, eventualmente, aplicar sanções quando corresponda. Mas o que mudou significativamente foi a norma que rege essa fiscalização:

Há uma série de novos elementos que antes não estavam presentes na normativa anterior, em alguns casos, por seu caráter autoritário e, em outros, porque há temáticas novas após 30 anos, como as questões vinculadas à violência de gênero (...), todos os tipos de discriminação, seja por questões religiosas, éticas, aspecto físico, opinião. Hoje, isso nos obriga a ter um olhar um pouco mais apurado sobre o que se emite no rádio e na televisão. [tradução nossa] (BULLA, 2012)

¹⁴³ O equivalente a 38,9 milhões de reais, de acordo com o câmbio de 19 de fevereiro de 2013.

De acordo com Bulla, na Argentina, assim como no Brasil, o humor muitas vezes recorre a estigmatizações sociais que a Lei não tolera. Ele dá exemplo de uma propaganda de cerveja que desrespeitava as mulheres. Diante da reação dos movimentos feministas e da sociedade como um todo e do anúncio de que o observatório de discriminação da Afscsa estava analisando o conteúdo, a campanha foi retirada do ar pelos próprios anunciantes e emissores. Bulla afirma que à autoridade interessa muito mais que os canais tomem essa atitude, uma espécie de auto-regulação, do que aplicar sanções, pois a finalidade da Afscsa não é arrecadar dinheiro com o pagamento de multas.

Para Bulla, um dos desafios na aplicação da Lei é recuperar o respeito pela Afscsa como órgão público e regulador, características que o Comfer perdeu. O Comfer era um organismo criado na ditadura militar, dedicado a reprimir e fechar rádios populares, omisso em relação ao processo de concentração da propriedade. Essas e outras questões converteram-no em um organismo desrespeitado, segundo Bulla. Portanto, junto com o desafio de aplicar a Lei 26.522, que é muito mais complexa e atual, há o de reconstruir a autoridade regulatória.

Luiz Lázaro acredita que a reconstrução da Afscsa e de seu papel regulador tem que ser feito externamente, perante aos entes regulados, mas também internamente. Lázaro afirma que é preciso mudar a cultura institucional da autoridade de aplicação. Não pode mais ser um Estado que persegue os pequenos e fracos, como as emissoras comunitárias. Tem que ser um Estado que ponha limite aos poderosos. Nesse sentido, já houve uma mudança normativa, mas é preciso também transformações institucionais e culturais na administração pública. “Acredito que estamos promovendo esse processo” [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012).

O Capítulo 5 apresentou os dados coletados na pesquisa de campo referentes à aplicação da Lei 26.522 no que diz respeito à arquitetura institucional. Como foi exposto, a LSCA criou uma série de instituições, as quais nem todas funcionaram desde o primeiro momento, quando a Lei entrou em vigor. Entre as instituições, o trabalho foca-se na *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Afscsa), por seu papel de autoridade de aplicação da Lei. Além de seu funcionamento e suas ações constituírem-se como categoria de análise, sua atuação perpassa as outras duas categorias tratadas no Capítulo 6, a seguir: desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos. Essa relação entre os três aspectos levou-nos a analisar os dados coletados de forma conjunta, no Capítulo 7.

6. Mecanismos de desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos

6.1 Desconcentração de propriedade

A desconcentração de propriedade é um dos aspectos centrais da Lei 26.522 para alterar a configuração do setor, nas palavras do próprio presidente da Afsca, Martín Sabbatella: “A Lei busca que não haja concentração mediática, que haja atores comunicacionais pequenos, médios e grandes, mas não gigantes que com posições dominantes e mecanismos de competição desleal impeçam ao resto de seguir existindo”¹⁴⁴ [tradução nossa] (AFSCA, 2012c). Assim, a norma foca-se na desconcentração em distintos aspectos, ou seja, tanto em termos de concentração horizontal, que é a concentração dentro de uma mesma área do setor de comunicação (LIMA, 2001, p.98), por exemplo, *Cablevisión* que concentra a maioria dos assinantes da televisão a cabo, quanto na concentração vertical, que significa a concentração de etapas distintas da cadeia de produção e distribuição, por exemplo, quando um único grupo controla desde os vários aspectos da produção de programas de televisão até a sua veiculação, comercialização e distribuição (LIMA, 2001, p.101), como ocorre com o Grupo *Clarín* na TV por assinatura, em que possui diversos canais pagos para os quais produz conteúdo, comercializa-os a outras distribuidoras de cabo e também os distribui por meio de *Cablevisión*. A Lei também possui regras que restringem a propriedade cruzada, ou seja, a propriedade de diferentes tipos de mídia por um mesmo grupo, como TV aberta, TV por assinatura, rádios, revistas, jornais e telefonia (LIMA, 2001, P.101). Impede que um mesmo titular tenha licenças de TV aberta e de cabo, entretanto, não impõe limites para veículos gráficos e rádios¹⁴⁵. Proíbe também que empresas prestadoras serviços de telefonia tenham licenças para serviços de comunicação audiovisual e vice versa.

Esse potencial de desconcentração da propriedade revela-se em três dispositivos legais: a entrada de novos atores; exigências societárias, como a proibição de que empresas titulares de serviços públicos tenham licenças de comunicação audiovisual; e a adequação aos limites de propriedade fixados no artigo 45.

¹⁴⁴ “La ley busca que no haya concentración mediática, que haya actores comunicacionales pequeños, medianos y grandes, pero no gigantes que con posiciones dominantes y mecanismos de competencia desleal impidan al resto seguir existiendo.”

¹⁴⁵ A possibilidade de que empresas gráficas fossem titulares de licenças de rádio e TV era vedada pela Lei de Radiodifusão (22.285), vigente a partir de 1980, mas esse artigo foi modificado no início do governo Menem, antes da privatização dos canais de televisão de Buenos Aires.

6.1.1 Entrada de novos atores

A entrada de novos atores na comunicação audiovisual é garantida em diversos artigos da LSCA. Um deles é o artigo 89, que reserva 33% do espectro eletromagnético às associações sem fins lucrativos. Até 2005, quando foi modificado o artigo 45 da antiga Lei de radiodifusão (22.285/80), elas estavam excluídas do espectro. Entretanto, como foi dito no Capítulo 3, essa alteração não surtiu muitos efeitos, pois foi acompanhada da suspensão da contagem do prazo das concessões de rádio e TV durante dez anos. Pelas resoluções da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Afsca) ainda remanescentes do *Comité Federal de Radiodifusión* (Comfer), é possível perceber que as associações sem fins lucrativos tiveram acesso a emissoras de rádio FM em cidades pequenas, mas nas grandes cidades, onde o espectro está saturado, esse acesso não se concretizou. Contudo, as associações sem fins lucrativos não tiveram acesso às licenças de TV aberta e de rádio AM nem mesmo nas cidades pequenas.

A diferença entre a modificação feita em 2005 por Néstor Kirchner e a LSCA é que esta última não apenas permite o acesso a associações sem fins lucrativos. Além disso, ela reserva um terço do espectro eletromagnético a esses atores. Outra diferença é que a LSCA admite que cooperativas prestadoras de serviço público sejam titulares de licença, o que antes de 2009 era permitido apenas onde não houvesse prestadores, uma forma de reservar mercado aos licenciários privados comerciais, tendo em vista a competitividade que as cooperativas possuem na distribuição de televisão a cabo.

Após a entrada em vigor da Lei 26.522, a distribuição de licenças às associações sem fins lucrativos ainda não se alterou profundamente. Segundo o professor Guillermo Mastrini, quase não houve outorga de licenças a associações sem fins lucrativos, para garantir a reserva de pelo menos 33% do espectro a esse setor. Pelas resoluções da Afsca, foi possível verificar que as cooperativas tiveram mais acesso a licenças de cabo. Algumas associações principalmente ligadas a igrejas católicas e evangélicas receberam licenças de rádio FM. Em notícia publicada no *site* da Afsca em 13 de dezembro de 2012, a autoridade anunciou a abertura de concurso público de 84 licenças de rádio FM em Mendoza, em ato no dia 18 de dezembro: 35 para as associações sem fins lucrativos e 49 para o setor comercial¹⁴⁶ (AFSCA, 2012q). A Afsca também anunciou, em 28 de dezembro de 2012, a entrega das primeiras

¹⁴⁶ Essa licitação ainda não figura entre as resoluções da Afsca, pelo menos não entre as resoluções publicadas no *site* da autoridade até 31 de dezembro de 2012. No dia 16 de janeiro, foi feita nova checagem e a resolução ainda não havia sido publicada.

licenças a organizações sociais e comunitárias, de acordo com o regime especial de baixa potência, previsto no artigo 49 da Lei 26.522¹⁴⁷. São seis licenças para distintas organizações sem fins lucrativos e uma que pode ser explorada em caráter comercial¹⁴⁸. Em caráter simultâneo, o Fundo Nacional das Artes, em convênio com a Afsca, concedeu os primeiros benefícios para a aquisição de equipamentos de rádio a organizações sem fins lucrativos que desenvolvem atividades de comunicação audiovisual com perfil artístico e cultural (AFSCA, 2012v).

Apesar dessas iniciativas que começam a florescer no fim de 2012, entre as licenças outorgadas no período analisado, como é possível ver nas tabelas 8 e 12 do Capítulo 5, ainda predominam as concessões de FMs a pessoas físicas e de AMs a pessoas jurídicas com fins lucrativos. No período analisado, praticamente não houve outorga de licenças de TV, apenas para alguns entes estatais.

Essa situação de marginalidade das associações sem fins lucrativos nos foi confirmada ao tentar uma entrevista com o então presidente da *Asociación Argentina de Teledifusoras Pymes*¹⁴⁹ y *Comunitaria* (Aateco), uma associação formada por mais de 200 canais de TV aberta de baixa e média potência, surgidos na Argentina após o fim da última ditadura militar¹⁵⁰. Aateco foi uma das associações que defenderam uma lei que substituísse o Decreto-lei de 1980, para tirar da clandestinidade muitas dessas emissoras, mantidas por associações sem fins lucrativos. O representante da associação recusou-se a dar entrevista, segundo ele, porque até maio de 2012, nenhuma licença tinha sido concedida às associadas, nem por novos concursos, nem para regularizar a situação de clandestinidade na qual estavam. O presidente estava revoltado com a situação, mas tinha medo de conceder a entrevista, ela ser divulgada, seu conteúdo desagradar o governo, que poderia desistir da regularização das emissoras *pymes* e comunitárias.

De acordo com o coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázzaro, a autoridade está tomada de pedidos de cooperativas para prestar o serviço de televisão a cabo. Entretanto, quando essas cooperativas pedem a entrada no setor, geralmente estão tentando oferecer o serviço *triple play*. Na realidade, são os únicos atores que a Lei 26.522 permite prestar serviços públicos, tais como a telefonia, e audiovisuais simultaneamente. Entretanto, quando há

¹⁴⁷ O artigo 49 prevê um regime especial para rádios de potência muito baixa, cujo alcance corresponde às definições previstas em norma técnica, instaladas em zonas de alta vulnerabilidade social e/ou escassa densidade demográfica, desde que difundam conteúdos de caráter social.

¹⁴⁸ Essas outorgas ainda não figuram entre as resoluções da Afsca, pelo menos não entre as resoluções publicadas no site da autoridade até 31 de dezembro de 2012. No dia 16 de janeiro, foi feita nova checagem e a resolução ainda não havia sido publicada.

¹⁴⁹ *Pyme* quer dizer “pequenas y medias empresas”.

¹⁵⁰ Mais informações na página da Aateco. Disponível em: <www.aateco.org>. Acesso em: 19 abr. 2012.

oposição do operador local para a entrada das cooperativas no mercado de TV a cabo, essas empresas podem iniciar um processo na Comissão de Defesa da Concorrência. Dos cerca de 100 novos pedidos de licença de cooperativas que a Afscs recebeu, segundo Lázaro, a metade está sendo questionada na Comissão, dos quais apenas dez até agora foram resolvidos e as licenças foram outorgadas. Lázaro informou que a maioria dos questionamentos corresponde a áreas de prestação de serviço de empresas de TV a cabo do Grupo *Clarín*.

Além da falta de licenças, as associações sem fins lucrativos também enfrentam problema de financiamento. Santiago Marino, da Amarc, acredita que essa não é uma questão que deveria ser resolvida pela Lei, embora a norma tenha facilitado a questão financeira ao permitir que essas emissoras sem fins lucrativos vendam publicidade. Também assegura uma parte da arrecadação da Afscs para ser distribuída entre os setores comunitários, que pode ser usada para a compra de equipamentos e investimento em tecnologia. Entretanto, Marino reconhece que esses recursos não são suficientes, pois a gestão de emissoras demanda a produção constante de conteúdos, tarefa que exige investimento. Para resolver este problema, as associações sem fins lucrativos buscam doações e recursos de fundos estrangeiros, geralmente europeus, que diminuíram bastante por causa da crise. Também procuram reduzir os custos de produção, com trabalho voluntário. Outra fonte importante de recursos, segundo Marino, são os programas de fomento governamentais para a produção de conteúdos e a publicidade oficial. Porém, para receber recursos oficiais, é preciso ter personalidade jurídica, e nem todas as associações comunitárias têm. Marino também coloca ressalvas no financiamento de emissoras sem fins lucrativos e comunitárias por publicidade oficial. Segundo ele, essa não pode ser a única fonte de renda desses veículos, primeiro para não gerar suspeita de que esses setores se vendem ao governo. Em segundo lugar, a quantidade de recursos provenientes da publicidade oficial pode ser muito instável, o que prejudica a gestão e a continuidade dessas emissoras.

Marino considera que o setor comunitário teve uma reação equivocada após a sanção da Lei 26.522, ao reclamar licenças:

Todo mundo quer uma licença, cada organização uma licença. Por que, para mim, isso é um erro? No cenário digital, não haverá problemas em termos de limitação do espectro. O problema é como se financiam conteúdos. Não posso pedir a organizações diferentes que integrem suas produções em torno de uma licença, mas podia ser uma saída. [tradução nossa] (MARINO, 2012)

De acordo com Marino, o ideal, para resolver o problema do financiamento de conteúdos seria que várias organizações compartilhassem uma mesma licença, em vez de cada

uma querer sua própria emissora. Mas ele reconhece a dificuldade de colocar isso em prática, diante da existência de divergências ideológicas.

Embora a Lei permita o acesso das associações sem fins lucrativos ao espectro, para Henocho Aguiar, é preciso superar as grandes dificuldades de financiamento que esse setor enfrenta. Na visão dele, essas emissoras não estão em condições de competir e precisam gerar formas imaginativas de exploração do serviço de comunicação audiovisual. Algumas dessas formas estão até proibidas por lei, por exemplo, o uso de infraestrutura compartilhada, que poderia ser uma saída para as pequenas rádios do interior, mas a Lei proíbe delegar a exploração do serviço.

Segundo Aguiar, mesmo que a Lei permita a venda de publicidade, é muito difícil para as emissoras do interior captar anúncios, pois o mercado publicitário argentino é bastante concentrado na Capital Federal. Aguiar acredita que a Lei foi pensada para as emissoras de Buenos Aires e não leva em conta as características específicas do mercado no interior. Como exemplo, ele cita os limites de propriedade fixados pelo artigo 45:

Se você tem dez licenças em Córdoba, Buenos Aires ou Santa Fe, está bem que não tenha mais, agora em lugares pequenos, no interior do país, há 15 rádios FM. Há espaço para 90, 100, 140 mais. Então não é a mesma coisa regular o espectro onde está vazio e onde está cheio. A Lei tem um só critério para tudo. Todos os capitais vão aos meios mais importantes e rapidamente chegam ao limite de dez licenças. Pronto, o mercado fecha-se. Os pequenos que nasçam no interior do país não vão poder começar, porque como têm que começar pequenos, serão nove meios pequenos e quando chegarem a dez, não podem crescer mais. Esses meios pequenos não são sustentáveis ou até chegam a ser, mas não podem crescer para chegar a se instalar com um novo canal digital em Buenos Aires, em Córdoba, em Mendoza. É preciso gerar limites distintos para os meios pequenos e para os grandes. Uma frequência em San Martín de los Andes, outra em Valle de Punilla, outra em Esquel não prejudicam a comunicação social, não tomam o lugar de outro comunicador, ao contrário, enriquecem uma comunicação que é pobre. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012)

Para Aguiar, a própria Lei impõe obstáculos ao desenvolvimento das emissoras de associações sem fins lucrativos e dos veículos pequenos do interior. Ele defende limites de propriedade distintos para os locais em que o espectro já está lotado e para os locais que têm disponibilidade de licenças. Entretanto, para os defensores desse limite, como Néstor Busso, não se trata de disponibilidade de espectro, tanto que há um limite também para os canais a cabo. Os limites funcionam em nome da pluralidade de vozes e contra a formação de monopólios e oligopólios.

Nas autorizações para entes estatais foi onde houve mais mudanças. Pelas resoluções, verifica-se que dezessete comunidades indígenas¹⁵¹ receberam rádios FM e um canal de televisão foi entregue ao povo *mapuche* de Bariloche, em dezembro de 2012. Universidades, escolas e governos provinciais e municipais, entre 2011 e 2012, receberam 1.173 licenças de rádios FM, AM e canais de TV.

6.1.2 Limites de propriedade

O segundo dispositivo legal que tem o potencial de promover a desconcentração de propriedade é o artigo 45, que fixa limites de licenças para cada proprietário, já detalhadas no capítulo 4.

Esse artigo é acompanhado do 161¹⁵², que determina a adequação dos titulares de licenças aos limites do artigo 45 no prazo de um ano após a entrada em vigor da Lei de Meios. Esses dois artigos são os mais polêmicos, alvo de ações judiciais e conflitos ideológicos.

A reconstrução do conflito em torno do artigo 161 foi feita com base em entrevistas e análise bibliográfica de notícias e documentos oficiais, retirados do *site* da Afsca, e de reportagens de jornais de grande circulação, mas de orientação editorial distinta como *Clarín*, *La Nación* e *Página/12*. Os dois primeiros são de oposição ao governo e *Página/12* tem orientação mais próxima ao kirchnerismo - tanto que é chamado de oficialista por alguns entrevistados.

Como foi possível constatar na análise das resoluções da Afsca, o prazo de um ano previsto pelo artigo 161 não se deu exatamente doze meses após a aprovação da Lei 26.522. A suspensão da Lei no primeiro semestre de 2010 provocou atraso em todo o processo de entrada em vigor e implementação da Lei. Atrasou, por exemplo, a aprovação do Decreto 1225, que ocorreu apenas em 31 de agosto de 2010. Por isso, o prazo para a adequação à Lei foi fixado em 7 de setembro de 2011, pela resolução 297/2010.

Entretanto, dias antes do vencimento do prazo, o Grupo *Clarín* entrou com uma ação na justiça que questiona a aplicação dos artigos 45 e 161 para os titulares de licenças concedidas antes da aprovação da Lei 26.522, alegando que isso significaria uma perda de

¹⁵¹ Os povos indígenas são considerados pela Lei 26.522 entes estatais.

¹⁵² “ARTICULO 161. - Adecuación. Los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un (1) año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento -en cada caso- correspondiesen. Al solo efecto de la adecuación prevista en este artículo, se permitirá la transferencia de licencias.” (ARGENTINA, 1980)

investimentos, o que fere o direito de propriedade. *Clarín* conseguiu uma medida cautelar que suspendeu o efeito do artigo 161 para o grupo.

Diante da ação judicial, a Afsca recorreu da decisão e prorrogou o prazo de adequação ao artigo 161 para 28 de novembro de 2011, mas até tal data, nada foi decidido. A questão ficou suspensa até 21 de maio de 2012, quando diante de um questionamento da Afsca sobre o prazo de validade da medida cautelar, a Suprema Corte de Justiça da Argentina decidiu que seria válida até 7 de dezembro de 2012. A decisão foi considerada uma vitória pelos apoiadores da lei e principalmente, pelo governo. Por isso, o dia 7 foi batizado de 7D¹⁵³, o divisor de águas na aplicação da Lei 26.522 no que se refere à desconcentração de propriedade. Até essa data, o *Clarín* tinha que apresentar um plano de adequação, por meio de transferências ou da venda de licenças. Caso não apresentasse, a autoridade de aplicação poderia agir de ofício para promover a adequação. A partir da decisão da Corte Suprema, o processo transformou-se em duas ações: uma sobre a constitucionalidade dos artigos 45 e 161 e o outro sobre o prazo de vigência da medida cautelar.

Em paralelo à decisão da Corte Suprema, os jornais anunciaram a venda de uma rádio AM, três FM e um canal de TV, de Daniel Hadad a Cristóbal López, do *Grupo Indalo*. Os dois empresários são considerados apoiadores do governo, motivo pelo qual a transação funcionou como um termômetro para a aplicação da Lei 26.522:

Para mim, isso vai ser uma prova de fogo porque ninguém pode ignorar quem era Hadad e os meios que tinha, que tinha a rádio mais bem-posicionada do mercado. Para muitos que são militantes da causa, lhes parece bem, mas para os que estão em uma situação favorável à Lei, mas com algum espírito crítico da reação da Afsca frente a esses titulares, vai a ser a prova ácida para saber se a Lei nasceu morta e é só uma ferramenta política ou é uma ferramenta estrutural de mudança da radiodifusão argentina. Este é um momento decisivo e eu adoraria que o governo tivesse uma reação. [tradução nossa] (AGUIAR, 2012)

A reação da Afsca era esperada com ansiedade, para saber se de fato a Lei só valia para o *Clarín* ou se também seria aplicada aos grupos de empresários governistas. Até 27 de maio, data do fim da pesquisa *in loco*, a Afsca, por meio de seu coordenador-geral, Luiz Lázzaro, informou que não havia recebido nenhum pedido de transferência de licenças e que a autoridade de aplicação só poderia opinar depois de receber os papéis. De fato, os titulares de licença têm o prazo de 90 dias para pedir à autoridade que aprove a transação. Lázzaro

¹⁵³ Em referência ao chamado Dia D da Segunda Guerra Mundial, o dia decisivo em que os aliados ocidentais desembarcaram na costa ocidental da França, dando início ao fim da guerra. Simultaneamente, no lado oriental, a União Soviética lançou uma poderosa ofensiva contra os nazistas, encurralando-os. Onze meses depois, a Alemanha nazista rendeu-se aos aliados. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/diad.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

também explicou que a Lei 26.522 autoriza a Afsca a analisar toda a composição societária das empresas, até chegar ao último dono, na hora de permitir ou negar a transferência de licenças. Segundo ele, pela LSCA, as transferências só podem ser feitas para se adequar à norma ou até o limite de 49% das ações. Portanto, se alguém decide vender uma quantidade de emissoras superior aos limites fixados no artigo 45, não as pode vender à mesma pessoa, senão esta também passaria a descumprir a legislação.

Seis meses depois, no relatório divulgado pela Afsca sobre os grupos que descumprem os limites de licença (AFSCA, 2012w), o *Grupo Indalo* figura entre eles, exatamente pelo número de licenças que possui na cidade de Buenos Aires (Tabela 18). Isso significa que a Afsca não foi conivente com o empresário kirchnerista, pelo menos, não nesse caso, intensamente observado pela oposição e por parte da sociedade civil que é favorável à Lei, mas tem uma postura crítica quanto à atuação do governo, como afirmou Henocho Aguiar (2012).

Mais de um mês antes do vencimento do prazo, no dia 30 de outubro, o porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, adiantou que o grupo não apresentaria seu plano de adequação à Lei antes de 7 de dezembro. A declaração provocou a manifestação do presidente da Afsca, Martín Sabbatella:

É gravíssimo que o Grupo *Clarín* pense que pode estar acima de uma norma sancionada por ampla maioria no Congresso e das decisões da Justiça. (...) Está desafiando a democracia e o Estado de Direito. (...) A Lei é igual para todos e todas e temos que a cumprir. (...) Esta discussão tem a ver com quem decide em um país: se decide o povo e seus representantes eleitos de maneira democrática ou as corporações.¹⁵⁴ [tradução nossa] (AFSCA, 2012a)

Pelo discurso, percebe-se a dimensão do conflito e seu nível de polarização: de um lado o Estado e o povo, do outro, as grandes empresas. O povo, na verdade, não é uma categoria homogênea, como foi dito pelo presidente da autoridade. A polarização social é muito mais complexa. A grosso modo, a Afsca conta com o apoio de parte da sociedade civil que apóia o governo Kirchner, de representantes de mais de 30 universidades nacionais (AFSCA, 2012t), dos políticos kirchneristas, das organizações reunidas em torno da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática e de outros grupos da sociedade civil organizada. Quem se opõe ao governo, que não são apenas as grandes corporações – geralmente a classe média

¹⁵⁴ “Es gravísimo que el Grupo Clarín piense que puede estar por encima de una norma sancionada por amplia mayoría en el Congreso y de las decisiones de la Justicia. (...) Están desafiando a la democracia y al Estado de Derecho. (...) La ley es pareja para todos y todas, y tenemos que cumplirla. (...) Esta discusión tiene que ver con quién decide en un país: si decide el pueblo y sus representantes electos en forma democrática o las corporaciones”.

que se constitui como o público de *Clarín* e engrossa as manifestações antikirchneristas¹⁵⁵; políticos de oposição como o deputado Enrique Thomas; alguns intelectuais como a professora universitária e escritora Beatriz Sarlo e o advogado radical Henoch Aguiar –, costumam opor-se também à Lei 26.522, ao considerá-la como uma iniciativa do governo kirchnerista com o objetivo de restringir liberdades e controlar as empresas de comunicação, em especial, o *Clarín*.

No mesmo discurso, Sabbatella reafirmou que, pela atitude do *Clarín*, a Afsca teria que agir de ofício para fazer o grupo cumprir a Lei. Diante da iminente divisão do grupo em cumprimento à LSCA, representantes dos trabalhadores do canal *Todo Noticias* e do Canal 13, ambos de *Clarín*, procuraram a autoridade, para tentar manter seus postos de trabalho. O presidente da Afsca garantiu que não haveria demissões nem extinção dos meios, apenas divisão, para que o grupo se adéque ao tamanho permitido pela Lei (AFSCA, 2012c). Após o pedido dos trabalhadores, a Afsca assinou um convênio com o Ministério do Trabalho, para incluir como cláusula nas licitações das emissoras de rádio e TV a manutenção dos postos de trabalho, o que será fiscalizado pelo Ministério. De acordo com o Secretário de Comunicação Pública, Alfredo Scoccimarro, em 2003 havia 28.600 postos de trabalho no setor de audiovisual; no primeiro trimestre de 2012, já eram 52.000. O crescimento no setor deu-se principalmente pela recuperação econômica do país após ter sido devastado pela crise de 2001, e em menor medida, pela aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Segundo o ministro do Trabalho, Carlos Tomada, “com esta lei, vão se criar mais fontes de trabalho, estamos falando do crescimento de um setor de pequenas e médias empresas, que é um intenso gerador de emprego”¹⁵⁶ [tradução nossa] (AFSCA, 2012h). Essa é mais uma das potencialidades da Lei se os artigos que promovem a desconcentração de propriedade forem aplicados: tanto os que quebram monopólios e oligopólios quanto os que promovem a entrada de novos atores no setor¹⁵⁷.

De acordo com um relatório divulgado pela autoridade (AFSCA, 2012w), 20 grupos midiáticos descumprem aspectos da Lei. A autoridade divide-os em duas categorias:

¹⁵⁵ A principal manifestação contra o governo foi em 13 de setembro de 2012. Foi convocada por redes sociais e ocorreu em vários pontos do país: “Manifestantes críticos de la administración kirchnerista, autoconvocados a través de las redes sociales, se movilizaron en repudio a una posible re-reelección de la presidenta Cristina Kirchner y contra la ‘inseguridad’, ‘el cepo al dólar’ y ‘la falta de libertad de expresión’, entre otros temas.” Disponível em: <<http://www.eldia.com.ar/edis/20120913/masivas-protestas-contral-el-gobierno-distintos-puntos-del-pais-20120913194203.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

¹⁵⁶ “...con esta ley se van a crear más fuentes de trabajo, estamos hablando del crecimiento de un sector de pequeñas y medianas empresas, que es un intenso generador de empleo, de garantizarles a los que hoy tienen su empleo y las condiciones de trabajo”.

¹⁵⁷ Obviamente, é preciso discutir a sustentabilidade econômica dessa diversidade de atores, o que será feito mais adiante.

a) os que não têm as condições de admissão exigidas dos artigos 24 a 31¹⁵⁸. São quatro grupos:

- *Pampa Difusora SRL*, licenciataria de rádio AM/FM em La Pampa, possui entre os sócios uma funcionária pública e um funcionário do governo de fato – que trabalhou no alto escalão do governo –, o que descumpra o artigo 24, inciso c;

- Grupo *Uno* possui vinculação societária com *Andes Energia PLC*, que é prestadora de serviço público no setor energético da província de Mendoza. Descumpra o artigo 24, inciso i, que proíbe titulares de licenças de serem diretores, administradores ou sócios com mais de 10% das ações de prestadora de serviço público;

- Grupo *Ick* tem participação em *Resesa S.A.*, empresa prestadora de serviço público em Santiago del Estero, o que descumpra o artigo 24, inciso i;

- Grupo *Prisa S.A.*, uma empresa espanhola, sócia de três empresas titulares de licença: *Corporación Argentina de Radiodifusión S.A.*, *Radio Estéreo S.A.* e *LS4 Radio Continental S.A.* A sociedade descumpra o artigo 29, que fixa o limite de 30% para a participação de capital estrangeiro em empresa licenciataria de serviços de comunicação audiovisual.

b) os que ultrapassam o número de licenças permitida pelo artigo 45. A maioria dos grupos descumpra esse limite, para o qual a Afsca estabeleceu seis categorias:

1) Supera 35% da cobertura da população, para os serviços que utilizam o espectro radioelétrico, ou ultrapassa 35% de assinantes do mercado, para o caso de serviços pagos como a TV a cabo. Cinco grupos empresariais descumprem esta categoria: *Clarín*, *Uno*, *Cadena 3*, *Telefe* e Grupo *Prisa*:

Tabela 15 – Porcentagem do mercado para cada veículo

Empresas	Radio (AM/FM)	Televisão aberta	Televisão a cabo
Grupo Clarín	41,88%	38,78%	58,61%
Grupo Uno Medios	37,60%	37,55%	Abaixo do limite (6%)
Telefe	Não possui	45,50%	Não possui

¹⁵⁸ Ser argentino nato ou naturalizado, com cinco anos de residência no país; maior de idade e capaz; não ter sido funcionário do governo em alguns cargos determinados; não estar incapacitado civil ou penalmente; não ter sido condenado por delito doloso; não ser devedor de obrigações fiscais, sindicais, previdenciárias ou das taxas instituídas pela Lei 26.522; não ser funcionário público, juiz, legislador, militar; não ser diretor, administrador ou acionista com mais de 10% das ações de pessoa jurídica prestadora de serviços públicos – exceto as cooperativas. No caso específico de sociedades com ou sem fins lucrativos, estar legalmente constituída no país; não ser filial ou subsidiária de empresa estrangeira; ter, no máximo, 30% de capital estrangeiro; e ter por objeto social único e exclusivo a prestação de serviços de comunicação audiovisual.

Grupo Prisa	42,94%	Não possui	Não possui
Cadena 3	40,92%	Não possui	Não possui

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

A situação de maior concentração de público é a da televisão a cabo. O Grupo *Clarín* tem 58,61% dos assinantes desse serviço no país. Em seguida, vem *Telefe*, proprietária do Canal 11 de Buenos Aires, com 45,5% dos telespectadores da televisão aberta.

2) Excesso de licenças em nível nacional: cinco grupos descumprem essa categoria.

Os que têm mais de 10 licenças com uso do espectro radioelétrico são:

Tabela 16 – Nº de licenças com uso do espectro

Empresas	Nº de licenças com uso do espectro
Radiocadena Eco	29
Grupo Uno	28
Grupo Clarín	25
Jorge Ricardo Nemesio	15
Cadena 3	11

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

Já os grupos que possuem mais de 24 licenças para a distribuição de televisão a cabo são *Uno*, com 49 licenças, e *Clarín*, com 237. Só na província de Buenos Aires, este último tem 124 licenças.

3) Incompatibilidade de serviço de TV via satélite com outras licenças: a titularidade de licença de serviço de comunicação audiovisual via satélite por assinatura exclui a possibilidade de ser titular de qualquer outro tipo de licença de serviço de comunicação audiovisual. Cinco titulares descumprem essa categoria:

- Grupo *Uno*: possui *DTH S.A.*, que presta serviço de TV paga via satélite, e é titular de outras licenças;
- *Red intercable S.A.* é titular de licença de TV paga via satélite e de outras licenças de serviço de comunicação audiovisual;
- Alejandro Tirachini é acionista de *Inversat S.A.*, que é, por sua vez, acionista de *Red Intercable S.A.* Tirachini é também licenciário de TV a cabo;
- Roberto Ferraris é acionista de *Inversat S.A.*, que é, por sua vez, acionista de *Red Intercable S.A.* Ferraris é também licenciário de TV a cabo;

- *DirecTV* possui licença de TV paga via satélite e também é acionista de *Torneos y Competencias*, produtora dos canais *TyC Sports* e *TyC Max*.

4) Incompatibilidades cruzadas com canais de TV paga: quem é titular de licença de serviço que usa o espectro pode ter até um canal de TV paga (exceto os canais abertos) e quem presta serviço de distribuição de TV a cabo não pode ter canais, exceto um de geração própria. Cinco empresas descumprem essa categoria:

Tabela 17 – Empresas que descumprem os limites de canais a cabo

Empresas	Canais a cabo que excedem o permitido	Motivo
Grupo Clarín	9 (Todo Noticias, Volver, Magazine, Quiero música en mi idioma, Metro, El Trece Satelital, TyC Max, TyC Sports, Canal Rural Satelital)	Distribuidor de TV a cabo. Só pode ter o canal de geração própria.
Grupo Uno	3 (A24, Brava TV, América Interior)	Distribuidor de TV a cabo. Só pode ter o canal de geração própria.
TeleCentro	1 (Telemax)	Distribuidor de TV a cabo. Só pode ter o canal de geração própria.
C5N	1 (C5N)	Distribuidor de TV a cabo. Só pode ter o canal de geração própria.
DirecTV	2 (TyC Sports, TyC Max)	Presta serviço de TV paga via satélite; não pode ter outra licença.

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

5) Excesso de licenças em nível local. A lei permite até três: uma AM; uma FM ou até duas se houver mais de oito licenças de rádios FM na área; uma licença de cabo ou uma licença de TV aberta. Em nenhum caso, a soma de licenças na mesma área pode exceder três licenças. Nove licenciatórios descumprem esse limite:

Tabela 18 – Lugares com excesso de licenças locais permitidas

Empresas	Nº de lugares em que excedem licenças permitidas em nível local
Grupo Clarín	37
Grupo Uno	7
Radio Visión Jujuy	3
Grupo Indalo (Cristóbal López)	1
Radiodifusora Cero	1
Cadena 3	1
Juan Carlos Schroeder e Alejandra del Moral	1
Herman Schroeder e Graciela demo	1
TeleCentro	1

Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca

6) Incompatibilidade de licença de TV a cabo e TV aberta na mesma área: quatro grupos descumprem essa categoria. O Grupo *Clarín* possui os dois serviços em três localidades – Capital Federal; Bahia Blanca e na cidade de Córdoba. O Grupo Uno, também em três – cidade de Mendoza, San Rafael e cidade de San Juan. O Grupo Radio Visión Jujuy possui cabo e é dono do canal 7 de Jujuy, de TV aberta. E o Grupo *Ick* é sócio da *CasTV*, licenciataria do canal 7 de Santiago del Estero, e também da empresa *Tele Imagen Codificada S.A.*, titular de licença de distribuição de TV a cabo.

O relatório da Afsca não faz distinção aos grupos que apóiam o governo, como o *Indalo*, e os que fazem oposição, como *Clarín*. A única condescendência aparente é com a porcentagem de capital estrangeiro que possui *Telefe*, além de ter entre seus acionistas uma empresa de telefonia. Entretanto, essa questão da propriedade de *Telefe* é polêmica, seja pela complexa composição societária ou pelos tratados de reciprocidade e será discutida na seção 6.2.3, deste capítulo. Mas *Telefe* não ficou isenta da aplicação da Lei. Terá que se adequar por concentrar mais de 35% dos telespectadores da TV aberta, motivo pelo qual se torna difícil afirmar se realmente foi intenção da autoridade favorecer a empresa ou se a Afsca possui um entendimento de que *Telefe* não descumpra a Lei no caso do capital estrangeiro. Nas duas possibilidades, *Telefe* estaria sendo favorecida na aplicação da Lei, mas a sutileza está no fato

de que em uma delas há a intenção de favorecer a licenciataria e na outra não, diante da divergência de interpretações sobre a composição societária.

Nota-se que o *Uno*, grupo regional da província de Mendoza, com licenças também em Rosário e Buenos Aires, tem que se adequar a todas as categorias do artigo 45 e também às condições de admissão para ser licenciário. Já o Grupo *Clarín*, embora cumpra as exigências de admissão, descumpe cinco das seis categorias dos limites de propriedade. Destaca-se também pela significativa quantidade de licenças que possui em relação aos outros grupos. Enquanto a maioria está próxima do limite, por exemplo, nas licenças para a distribuição de cabo, *Clarín* tem dez vezes mais licenças do que a Lei permite. As perdas econômicas que a lei impõe ao grupo são enormes, daí sua atuação no sentido de alimentar a guerra judicial e a guerra discursivo-ideológica. A primeira consiste em recorrer a todas as instâncias judiciais para atrasar a aplicação da Lei. E a segunda, em fazer declarada campanha contra a LSCA nos veículos do grupo, principalmente no jornal.

A sociedade civil organizada também se mobilizou para o dia 7D. A Coalizão por uma Radiodifusão Democrática reuniu-se em novembro, com a presença de representantes de organizações de todo o país e do presidente da Afsca, para planejar ações conjuntas que estimulassem a aplicação completa da Lei 26.522, principalmente dos artigos que estavam suspensos e entrariam em vigência a partir de sete de dezembro. Assim como esteve presente na discussão e aprovação da LSCA, manteve sua mobilização para a plena aplicação da Lei, como na manifestação na Praça dos Tribunais, em 2010, e também em prol do 7D. Na reunião com a Coalizão, Sabbatella revela a proximidade da relação entre o governo e a autoridade:

Essa trajetória e esse compromisso militante, como disse a presidenta Cristina Fernández em Mar del Plata, encontrou-se com um governo que veio marcar um antes e um depois, que veio recuperar o papel do Estado como garante da construção de uma sociedade de direitos, que veio distribuir. E disso se trata a Lei de Meios da democracia, de distribuir a palavra.¹⁵⁹ [tradução nossa] (AFSCA, 2012j)

No conflito em torno da aplicação da LSCA, a Afsca, por meio de seu presidente, tem uma posição claramente governista, não apenas no sentido de apoiar o governo, mas também de promovê-lo e defendê-lo. Sabbatella difunde um discurso propagandístico que relembra o tempo todo o papel do governo na aprovação da Lei e na garantia do direito à comunicação.

¹⁵⁹ “Esa trayectoria y ese compromiso militante, como dijo la presidenta Cristina Fernández en Mar del Plata, se encontró con un gobierno que vino a marcar un antes y un después, que vino a recuperar el rol del Estado como garante de la construcción de una sociedad de derechos, que vino a distribuir. Y de eso se trata la ley de medios de la democracia, de distribuir la palabra.”

Como parte da estratégia da autoridade de ampliar o apoio à Lei 26.522, o presidente Sabbatella também se reuniu com militantes pela diversidade sexual, que foram manifestar seu apoio à aplicação imediata e integral da Lei 26.522:

A diversidade sexual apóia a diversidade de vozes nos meios de comunicação. Nós que militamos por uma sociedade mais justa e igualitária apoiamos plenamente a aplicação imediata da Lei de Meios, porque significa um passo fundamental para continuar aprofundando nossa democracia com maior pluralidade, diversidade e liberdade para todos e todas.¹⁶⁰ [tradução nossa] (AFSCA, 2012k)

Um aspecto interessante desse encontro é que o apoio à LSCA não é exclusivo de movimentos pela democratização da comunicação. Difundiu-se a distintos setores sociais que passaram a ter a percepção de que se não efetivam o direito humano à comunicação, jamais terão acesso aos veículos e suas demandas não serão escutadas e sequer atendidas.

O encontro também faz parte de uma estratégia discursiva de associar a lei do “casamento igualitário”¹⁶¹, que permite a união de pessoas do mesmo sexo, à Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, citadas pelos governistas como as duas legislações mais democráticas aprovadas pelo governo de Cristina Kirchner (AFSCA, 2012k). Além de promover o caráter democrático do governo, o objetivo dessa estratégia é ampliar o apoio social à Lei 26.522, alvo de propaganda contrária diariamente nos veículos de *Clarín*. Daí as constantes estratégias discursivas da Afsca e do governo em defender a Lei como um marco legal democrático.

Como forma de promover a Lei 26.522, a Afsca e a Secretaria de Comunicação Pública realizaram uma série de shows e fóruns de debate pelo país, num ciclo chamado *Todas las voces, foros y festivales por la libertad, la democracia y la diversidad*. Os eventos foram realizados em novembro e dezembro de 2012 e discutiram os desafios e as oportunidades a partir da aplicação integral da LSCA. Nas mesas de debate realizadas em paralelo com os concertos musicais, participaram acadêmicos, dirigentes de cooperativas, organizações sociais, pequenas e médias empresas de comunicação apoiadoras da Lei, produtoras independentes e organismos públicos locais (AFSCA, 2012b). Além de ser uma atividade de conscientização, o ciclo foi uma estratégia de mobilização realizada próximo ao 7D, para conseguir mais apoio popular à aplicação integral da Lei, inclusive dos artigos 45 e

¹⁶⁰ “...la diversidad sexual apoya la diversidad de voces en los medios de comunicación. Quienes militamos por una sociedad más justa e igualitaria, apoyamos plenamente la aplicación inmediata de la Ley de Medios, porque significa un paso fundamental para seguir profundizando nuestra democracia con mayor pluralidad, diversidad y libertad para todos y todas.”

¹⁶¹ A *Ley del Matrimonio Igualitario*, que permite o casamento entre casais do mesmo sexo, foi aprovada em 15 de julho de 2010.

161, que foram suspensos para o *Grupo Clarín*, num conflito judicial que já dura mais de um ano. Tanto que, em reunião com o presidente da Afscsa, Martín Sabbatella, sobre o fórum realizado em Bariloche, o governador da província de Rio Negro, Alberto Weretilneck, defendeu a Lei 26.522, a realização do ciclo de debates e afirmou que “há uma grande campanha de desinformação, especialmente do *Grupo Clarín*. A dirigência política tem que tomar consciência do que significa a aplicação da Lei de Meios: não é contra ninguém, mas a favor de que todos os argentinos tenham a possibilidade de informar-se corretamente”¹⁶². [tradução nossa] (AFSCA, 2012e). A declaração do presidente da Afscsa também confirma o objetivo dos eventos:

É importantíssimo o consenso institucional e social que tem a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Expressaram seu compromisso e respaldo governadores, legisladores, vereadores, prefeitos, dirigentes sindicais, personalidades culturais, políticas, sociais, empresários e acadêmicos. E milhares de argentinas e argentinos que estão participando, em todo o país, de shows, fóruns, festivais e debates para apoiar sua aplicação integral.¹⁶³ [tradução nossa] (AFSCA, 2012e)

Os discursos das duas autoridades provam que a realização do ciclo de shows e debates tem o intuito de divulgar, mobilizar e mostrar a todo o país e à oposição – o que inclui também o *Grupo Clarín* – o amplo respaldo social à LSCA num momento decisivo de sua aplicação, o dia 7D.

Outra estratégia semelhante foi o 1º Encontro de Intercambio e Produção Multimídia, realizado em novembro de 2012, entre estudantes do ensino médio e professores de diversas províncias argentinas. No evento, o Ministro da Educação, Alberto Sileoni, e o presidente da Afscsa assinaram um acordo de cooperação para a distribuição de conteúdos audiovisuais educativos na rede de educação básica. Nos discursos aos estudantes, Sabbatella aproveitou para falar da LSCA:

Desde que assumi o cargo, dia a dia me emociono com os grandes avanços em torno da comunicação que estão ocorrendo na Argentina; fruto de um país que decidiu erguer-se e recuperar o papel do Estado como garantidor de direitos políticos, econômicos, sociais, culturais para todos e todas, e não só para uma parte da sociedade. (...) A distribuição da palavra e da informação funciona como uma garantia para a construção de uma sociedade democrática, plena e profunda, através da

¹⁶² “Hay una gran campaña de desinformación, especialmente del Grupo Clarín. La dirigencia política tiene que tomar conciencia de lo que significa la aplicación de la Ley de Medios: no es en contra de nadie, sino a favor de que todos los argentinos tengamos la posibilidad de informarnos correctamente.”

¹⁶³ “Es importantísimo el consenso institucional y social que tiene la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Han expresado su compromiso y respaldo gobernadores, legisladores, concejales, intendentes, referentes sindicales, culturales, políticos, sociales, empresarios y académicos. Y miles de argentinas y argentinos que están participando, a lo largo y ancho del país en conciertos, foros, festivales y debates para apoyar su aplicación integral.”

democratização da palavra e do acesso às ferramentas tecnológicas e de comunicação. É claro que tudo isso se dá ao calor do cumprimento integral da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, que queremos colocar em marcha.¹⁶⁴ [tradução nossa] (AFSCA, 2012f)

O discurso foi feito dias antes do 7D, considerado pelas autoridades estatais – e pelos governistas – um divisor de águas na história da regulação da comunicação. Assim, o pronunciamento não apenas defende a Lei 26.522. Marca posição contrária em relação à atitude do *Grupo Clarín* de questionar parte da legislação na justiça e atrasar seu cumprimento integral. Tanto que o Ministro da Educação afirma que “as leis, como a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, não são opções; e é indiscutível que têm que ser cumpridas”¹⁶⁵ [tradução nossa] (AFSCA, 2012f). Sem dúvida, uma referência aos questionamentos do *Clarín* contra os artigos 45 e 161 e aos diversos recursos interpostos, que impedem a aplicação integral da Lei.

Em 26 de novembro de 2012, o *Clarín* fez uma denúncia judicial contra alguns jornalistas e funcionários públicos pela incitação à violência contra a empresa e seus dirigentes (VISIÓN 7, 2012). Em 4 de dezembro, Sabbatella deu uma entrevista coletiva à imprensa e afirmou que o grupo ainda não havia apresentado um plano de adequação à Lei 26.522, enquanto 14 dos 20 grupos que ultrapassavam o número de licenças já o haviam feito. Ele afirmou que “alguns setores querem semear um clima de tensão que desvirtua o objetivo da Lei. (...) Nós, pelo contrário, vamos atuar no marco da Lei, absolutamente em paz e respeitando, como sempre fizemos, as instituições da democracia”¹⁶⁶ [tradução nossa] (AFSCA, 2012m). O clima de tensão a que Sabbatella se referia eram as suspeitas de que funcionários estatais estavam agindo com violência contra *Clarín* e de que o grupo contratou seguranças para proteger as empresas contra possíveis ataques populares incentivados pelo governo no dia 7D (AFSCA, 2012m). Pelas declarações à imprensa, Sabbatella desmente a incitação à violência. Quando se referiu a “atuar no marco da Lei” significa que iria iniciar a transferência das licenças de ofício a partir de 10 de dezembro, nos casos em que não houvesse apresentação de plano de adequação voluntária até 7 de dezembro, prazo que a

¹⁶⁴ “Desde que asumí el cargo, día a día me emociono con los grandes avances en torno a la comunicación que se están produciendo en la Argentina; fruto de un país que decidió ponerse de pie y recuperar el rol del Estado como garante de derechos políticos, económicos, sociales y culturales para todos y todas, y no sólo para una parte de la sociedad (...) La distribución de la palabra y de la información funciona como una garantía para la construcción de una sociedad democrática, plena y profunda, a través de la democratización de la palabra y del acceso a las herramientas tecnológicas y de comunicación. (...) Es cierto que todo esto se da al calor del cumplimiento integral de la Ley de Servicios de comunicación Audiovisual que queremos poner en marcha.”

¹⁶⁵ “Las leyes, como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, no son opciones; y es indiscutible que hay que cumplirlas”.

¹⁶⁶ “Algunos sectores quieren sembrar un clima de tensión que desvirtúe el objetivo de la ley. (...) Nosotros, por el contrario, vamos a actuar en el marco de la ley, absolutamente en paz y respetando, como siempre lo hicimos, las instituciones de la democracia.”

Suprema Corte determinou para *Clarín* e que foi estendido pela Afsca a todos os outros grupos. Um dos primeiros grupos a apresentar o plano foi o *Ick*, no fim de 2011. O documento, que previa a divisão das licenças entre os três sócios, foi aprovado pela Afsca em julho de 2012. Até dezembro de 2012, a Afsca ainda não tinha se manifestado sobre as propostas dos outros grupos. As soluções que eles propõem para sua adequação à Lei são semelhantes: divisão de licenças entre os sócios; transferência a familiares e ex-sócios; venda de licenças; dissolução de grupos, por exemplo, o *Uno*, o que gera novas unidades produtivas; redução da participação em empresa que presta serviço público para 10% (AFSCA, 2012x). *DirectTV* alega que não está descumprindo a Lei porque não é a sócia controladora da empresa *Torneos y Competencias*. Outras nove empresas apresentaram-se à Afsca para verificar se descumprem a Lei, algumas das quais têm interesse em comprar novas licenças, como a Editora *Perfil*.

No dia 7 de dezembro, *Clarín* foi o único grupo que não apresentou o plano de adequação voluntária. Conseguiu a prorrogação da medida cautelar, até que a justiça se manifestasse sobre a questão de fundo da ação: a validade dos artigos 45 e 161 para o grupo, que já era titular de licenças antes da Lei 26.522.

Mesmo assim, *Fintech Advisory Inc*, sócio minoritário do grupo, com 40% das ações de *Cablevisión*, enviou à Afsca um documento para que a autoridade analisasse a viabilidade da proposta de adequação da empresa. Prevê a venda da participação do acionista majoritário, o Grupo *Clarín*, que possui 60% das ações, já que o grupo também é titular de licenças de TV aberta e possui diversos canais de TV a cabo. A proposta também sugere a desistência das licenças em locais com menor quantidade de assinantes, que se constituem como as menos rentáveis, para se adequar ao número máximo de licenças permitido por lei. Mas sugere a fusão de algumas áreas de menor densidade populacional, para efeito da contagem do número de licenças. Também solicita que o limite de 35% do mercado seja calculado com base no total de assinantes de TV paga e não apenas a partir das assinaturas de TV a cabo. *Fintech* encerra a proposta pedindo ao Poder Executivo que isente de impostos e taxas todas as operações realizadas para a adequação à Lei 26.522 e promete tentar convencer o sócio a aceitar a proposta de adequação, caso a Afsca dê parecer favorável a ela.

Até janeiro de 2013, a autoridade de aplicação ainda não havia se pronunciado sobre a proposta de *Fintech*, que mais parece uma estratégia de *Clarín* para tentar conseguir algumas concessões na aplicação da Lei, caso a justiça determine sua adequação ao artigo 45. Difícil acreditar que um sócio minoritário apresentaria uma proposta como essa sem o aval do sócio majoritário. De qualquer modo, apesar do fracasso do 7D, o presidente da Afsca comemorou a

disposição de um dos sócios de *Cablevisión* em se adequar à Lei 26.522, assim como o envio de propostas de adequação voluntárias pela quase totalidade dos grupos multimídia, já que 19 deles, exceto *Clarín*, apresentaram proposta voluntária de adequação (AFSCA, 2012n). Além disso, a diretoria da autoridade emitiu um comunicado contra a prorrogação do efeito suspensivo para o grupo *Clarín*, cujo texto foi aprovado pela maioria dos diretores¹⁶⁷:

A decisão da Câmara Nacional de Apelações, Seção Civil e Comercial, constitui um precedente nefasto e lamentável que põe um manto de suspeita inevitável no funcionamento da justiça. Novamente, assistimos ao mais duro predomínio das corporações midiáticas e grupos concentrados com juízes dispostos a satisfazer suas ambições acima dos interesses da pátria. Juízes que viajam com financiamento das corporações estendem uma medida cautelar para descumprir uma lei sancionada com ampla maioria por representantes do povo no Congresso Nacional. Esta é mais uma expressão de uma justiça elitista, corporativa e, em essência, cheia de regalias. Uma justiça que ainda resiste a produzir as mudanças profundas que se expressam no seio da sociedade e em grande parte de suas instituições democráticas há uma década. Estender a medida cautelar contradizendo o espírito e os prazos estabelecidos pela Corte é uma manobra para retardar a aplicação, destinada a beneficiar quem se nega a cumprir as leis vigentes, e constitui uma afronta aos interesses do país e do povo argentino.¹⁶⁸ [tradução nossa] (AFSCA, 2012o)

O texto ataca pessoalmente os juízes responsáveis pela prorrogação da cautelar. Foi uma resposta dura a uma decisão que minou as expectativas que o governo, funcionários estatais e movimentos pela democratização da comunicação haviam construído e difundido na sociedade em torno da aplicação da Lei. Pelo comunicado é possível perceber o caráter governista e partidarista da declaração: afirma que a justiça não acompanha as mudanças produzidas nas instituições na última década, que foi quando Néstor Kirchner assumiu a presidência. Isso significa que, com esse pronunciamento, a AfscA ultrapassa os limites do debate comunicacional, iniciado a partir de 2008, e mostra sua vinculação política com o governo.

Na análise da questão de fundo da ação judicial, na primeira instância, o juiz Horacio Alfonso declarou os artigos constitucionais e a suspensão imediata da medida cautelar do

¹⁶⁷ Assim está escrito no comunicado, que não nomeia quem votou a favor do texto. Provavelmente, os votos contrários vieram dos dois diretores nomeados por parlamentares da oposição.

¹⁶⁸ “El fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial constituye un precedente nefasto y lamentable que pone un manto de sospecha ineludible en el funcionamiento de la Justicia. Nuevamente, asistimos al más duro predomínio de las corporaciones mediáticas y grupos concentrados con jueces dispuestos a satisfacer sus ambiciones por sobre los intereses de la patria. Jueces que viajan con financiamiento de las corporaciones extienden una medida cautelar para incumplir con una ley sancionada con amplia mayoría por representantes del pueblo en el congreso de la nación. Es esta una expresión más de una justicia elitista, corporativa y, en esencia, prebendaria. Una justicia que aún se resiste a producir los cambios profundos que se expresan en el seno de la sociedad y en gran parte de sus instituciones democráticas desde hace una década. Extender la medida cautelar contradiciendo el espíritu y los plazos establecidos por la corte es una maniobra dilatoria destinada a beneficiar a quienes se niegan a cumplir las leyes vigentes y constituye una afrenta a los intereses del país y del pueblo argentino.”

grupo *Clarín*, uma decisão proferida em 14 de dezembro. Diante da decisão, o presidente da Afsca foi até a presidência do grupo, informar que agiria de ofício, de acordo com os seguintes passos: “Primeiro, tudo relativo à precificação; em seguida, a seleção das licenças e bens relacionados ao uso das mesmas; depois o concurso e a outorga e, finalmente, a transferência do titular anterior ao novo titular”¹⁶⁹ [tradução nossa] (AFSCA, 2012s). Um processo que, segundo Sabbatella, dura, em média, 100 dias úteis. Durante esse período, o atual titular tem a obrigação de cuidar dos bens, manter a prestação do serviço e os postos de trabalho. A visita do presidente da Afsca ao *Clarín*, com grande cobertura midiática, foi considerada pelo grupo como um delito de desobediência, “totalmente improcedente e ilegal, já que vulnera abertamente várias decisões da justiça”. Segundo o comunicado publicado em 17 de dezembro:

o Grupo *Clarín* não se encontra em situação de descumprimento da Lei de Meios, motivo pelo qual é manifestamente improcedente a aplicação do procedimento de transferência de ofício do artigo 161, quando este artigo nunca esteve vigente para o Grupo *Clarín*, assim mal podem se computar prazos ou procedimentos vencidos a respeito do mesmo. Sustentar o contrário é desobedecer abertamente decisões judiciais e não respeitar a própria letra da Lei.¹⁷⁰ [tradução nossa] (CLARÍN, 2012a)

O advogado do grupo, Damián Cassino leu um dos artigos do Código Penal que prevê as penas para quem comete o delito de desobediência a uma ordem judicial, o que fez o presidente da Afsca desistir de assinar a notificação. Mas saiu do local dizendo aos jornalistas que notificou o grupo da transferência de ofício (CLARÍN, 2012c). Segundo a reportagem de *Clarín*, a Afsca editou a resolução 2206/2012¹⁷¹, para iniciar a notificação da transferência de ofício. O advogado disse, em entrevista publicada nos jornais do próprio *Clarín*, que, no pior dos casos, a partir da decisão do juiz Horacio Alfonso, começa a contar o prazo de um ano para a adequação à Lei (CLARÍN, 2012b). Mas esse entendimento não é aceito pela Afsca, que defende a transferência de ofício imediata e alega que o prazo para o cumprimento do artigo 161 já venceu.

Mesmo após a decisão do juiz Horacio Alfonso favorável à Lei, o *Clarín* recorreu à segunda instância. De acordo com o *Clarín*, o grupo também conseguiu que Alfonso enviasse

¹⁶⁹ “Primero, todo lo concerniente a la tasación; luego, la selección de las licencias y los bienes afectados al uso de las mismas; después el concurso y la adjudicación y, finalmente, el traspaso del titular anterior al nuevo titular.”

¹⁷⁰ “...el Grupo *Clarín* no se encuentra en situación de incumplimiento de la Ley de Medios, por lo cual es manifestamente improcedente la aplicación del procedimiento de transferencia de oficio del artículo 161, cuando dicho artículo nunca estuvo vigente para el Grupo *Clarín*, con lo que mal pueden computarse plazos o procedimientos vencidos respecto del mismo. Sostener lo contrario es desobedecer abiertamente decisiones judiciales y no respetar la propia letra de la ley.”

¹⁷¹ Essa informação não pode ser comprovada porque a resolução não foi publicada no site da Afsca. A última resolução de 2012 publicada na página *web* da Afsca é de 3 de dezembro, pelo menos até 17/1/13.

o recurso à instância seguinte com efeito suspensivo, o que mantém vigente a cautelar (CLARÍN, 2012d), daí as declarações de que a transferência de ofício significa desobedecer decisões judiciais. Mas *Página/12* informou que o juiz evitou decidir taxativamente se concedia a apelação com efeito suspensivo, o que abriu amplo arco de interpretações dentro do governo (HAUSER, 2012). No mesmo dia, *Página/12* publicou a declaração do diretor de Gestão, Administração e Desenvolvimento de Serviços Audiovisuais da Afsca, Daniel Larrache, dizendo que “*Clarín* mente” para amedrontar os usuários, ao afirmar que a aplicação da Lei 26.522 vai provocar a interrupção dos serviços prestados pelo grupo (PÁGINA/12, 2012a). Larrache parafraseia o ex-presidente Néstor Kirchner, quem saiu publicamente com a frase “*Clarín* mente”. Essa declaração é outro exemplo do conflito ideológico em torno da aplicação da LSCA, no qual a autoridade reguladora e o governo se confundem e o *Clarín* utiliza seus veículos para rebater o discurso governista.

Para tentar acabar com as idas e vindas judiciais, a autoridade de aplicação pediu urgência na ação, para que tanto a constitucionalidade dos artigos destacados quanto o prazo da cautelar fossem analisados diretamente pela Suprema Corte, um mecanismo chamado *per saltum*. A Corte decidiu por não acelerar o processo e manter o pronunciamento da segunda instância, mas pediu celeridade ao processo. Na mesma decisão, de acordo com a Afsca, a Corte ratificou que os prazos para a aplicação do artigo 161 já estavam absolutamente vencidos para todos os grupos midiáticos (AFSCA, 2013a); a autoridade de aplicação poderia, portanto, agir de ofício. Mas, de acordo com o jornal *La Nación*, a Corte Suprema decidiu que a cautelar permanece em vigor até que os juízes se manifestem sobre a questão motivadora da ação (LA NACIÓN, 2013). A divergência de informações em torno da vigência da cautelar é mais uma marca da natureza conflitiva da aplicação do dispositivo da desconcentração de propriedade. De todo modo, a Afsca entende que o efeito suspensivo já não está em vigor, pois houve uma decisão em primeira instância pela constitucionalidade da Lei. Assim, afirma que já iniciou o processo de transferência de ofício das licenças de *Clarín* (AFSCA, 2012s).

A Câmara judicial, como se chama a segunda instância na Argentina, entrou em recesso sem expedir decisão sobre a ação do *Clarín*. O presidente da Afsca, Martín Sabbatella, pediu a interrupção do recesso judicial, para que haja decisão o quanto antes e esses artigos da Lei não permaneçam sem aplicação (AFSCA, 2012u). Mas, até o fim de dezembro, não houve decisão. O conflito já dura mais de quatro anos – se se considera que o início foi em 2008, após a Resolução 125 –, mas parece estar longe do fim, como declarou um dos sócios do Grupo *Uno*, Daniel Vila:

A batalha entre o governo e *Clarín* entrou em um processo, um caminho judicial, que vai ser longo, não vejo resolução a curto prazo. (...) *Clarín* não tem escrúpulos nunca, sempre tem objetivos comerciais. Se este governo não consegue lhe colocar limites, vai ser um país muito difícil.¹⁷² [tradução nossa] (LA NACIÓN, 2012)

Mas pela radicalização que o conflito tomou, tanto o governo quanto o *Clarín* vão recorrer a todas as instâncias possíveis para tentar obter uma decisão favorável. Trata-se de uma batalha em que está em jogo não apenas a LSCA e os interesses econômicos que ela afeta, mas também a força política e a imagem perante a opinião pública de cada um desses atores. De acordo com Sabbatella, a segunda instância costuma ser favorável às demandas dos grandes empresários:

Está claro que a Lei é constitucional, mas não temos expectativas de que a Câmara ratifique a decisão do juiz Alfonso. É um tribunal que vem atuando a favor de *Clarín* e sua estratégia de dilatação, mas pelo menos esperamos que não atrase mais sua definição. Se reafirma que é constitucional, como deveria fazer, melhor ainda. Se não, apelaremos à Corte Suprema.¹⁷³ [tradução nossa] (AFSCA, 2013b)

Pela declaração de Sabbatella, fica implícita que a esperança das autoridades estatais em ganhar a ação está na Suprema Corte, baseada nos precedentes manifestos pela constitucionalidade da Lei em 2010 e pela fixação do prazo de validade para a medida cautelar em 2012. A expectativa projetada na Suprema Corte para a resolução do conflito judicial em torno da desconcentração de propriedade levou-nos a questionar os entrevistados sobre a independência do Poder Judiciário em relação às pressões do governo, ainda mais em um país cujo sistema político é extremamente presidencialista, ou seja, centralizado na figura do presidente. Essa dúvida surgiu durante a pesquisa de campo, quando a imprensa argentina levantou suspeitas de pressão do governo sobre os juízes da Corte na decisão sobre o caso de corrupção que envolvia o vice-presidente Armando Boudou, o que reforça tal desconfiança.

O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, afirma que a justiça é bastante independente do Executivo. O professor Martín Becerra acredita que seja uma corte relativamente independente do governo. Segundo ele, com alguns juízes o governo tem boa relação, com outros, nem tanto. O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers também disse que há

¹⁷² "La batalla entre el gobierno y Clarín ha entrado en un proceso, un camino judicial, que va a ser largo, no veo una resolución a corto plazo. (...) Clarín no tiene escrúpulos nunca, siempre tiene objetivos comerciales. Si no logra este gobierno ponerle límites a Clarín, va a ser un país muy difícil."

¹⁷³ "Está claro que la ley es constitucional, pero no tenemos expectativas de que la Cámara ratifique el fallo del juez Alfonso. Es un tribunal que viene actuando a favor de Clarín y su estrategia dilatoria, pero por lo menos esperamos que no retrase más su definición. Si reafirma, como debería hacerlo, que es constitucional tanto mejor, si no apelaremos ante la Corte Suprema."

setores da justiça independentes, outros nem tanto, e há juízes que estão sendo cada vez mais pressionados e manipulados:

O caso Boudou é uma clara amostra de que o governo está disposto a ir com tudo ao seu objetivo de eliminar os contratemplos. Então, enquanto a justiça for um freio a essas pretensões hegemônicas, vai ser cada vez mais pressionada (...) Tudo vai depender da força que terão esses juízes para suportar essas pressões. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

Pelas opiniões dos entrevistados e até pela divergência que de certo modo eles apresentam é possível dizer que a Corte Suprema de Justiça é relativamente independente das pressões do governo e do mercado. De qualquer modo, é provável que essa autonomia das decisões não seria possível sem a reforma da corte feita no início do governo Kirchner, a qual destituiu juízes menemistas e convocou os mais renomados constitucionalistas argentinos. Absolutamente, isso não significa que a corte atual decide pró-kirchnerismo, como a anterior decidia pró-menemismo (CALIFANO *in* MASTRINI, 2009, p.343); nem mesmo entrevistados que se opõem ao governo são capazes de fazer tal afirmação. Entretanto, é possível dizer que houve uma mudança no entendimento quanto às políticas de comunicação na instituição: antes, um governo que promoveu a concentração midiática e favoreceu grandes empresas, cujo entendimento a Corte Suprema acompanhava; e a partir da renovação da Corte, já houve pelo menos três decisões alinhadas à democratização da comunicação, como a que declarou a inconstitucionalidade do artigo 45 da Lei 22.285 – que mantinha as associações sem fins lucrativos fora do espectro – e as decisões favoráveis à Lei 26.522, de junho de 2010 e de maio de 2012. Portanto, fica claro que essa renovação da Corte Suprema teve impactos nas políticas de comunicação e na confirmação de instrumentos legais democráticos como a LSCA. Resta saber, diante do conflito entre o direito à comunicação, um direito humano universal, e o direito de propriedade, um direito individual, que interpretação terá a Corte Suprema de Justiça, a quem cabe a última palavra, pelo menos no campo institucional.

6.1.2.1 O conflito pelo artigo 161 na visão dos entrevistados

O grupo *Clarín* é o grupo multimídia argentino com o maior número de licenças. É portanto, o mais afetado pelo artigo 45. O diretor de Supervisão e Avaliação da Afsca, Gustavo Bulla, descreve a extensão do grupo e de seu poder econômico e político:

Clarín cresce como um grupo que excede a um grupo de meios. Transforma-se em um grupo econômico com um poder político extraordinário, cujo produto principal é o jornal. O jornal não é o melhor negócio do grupo. O melhor negócio é o cabo. Estima-se que 50% das receitas globais do *Clarín* vêm da televisão a cabo. Agora, o jornal é o que lhe permite fazer política todos os dias. (...) As pessoas têm o *Clarín* o tempo todo, e o que é pior, por uma questão já hegemônica em termos culturais, parte dos meios na Argentina reproduzem a cobertura do *Clarín*. No rádio, a agenda temática é a do *Clarín*, por questões comerciais, não de dominação ideológica. (...) É uma demonstração do poder de fixação da agenda. (...) Porque agora, o *Clarín* continua tendo um poderio importante, na medida em que não podemos destruir os artigos que estão com medida cautelar na justiça. [tradução nossa] (BULLA, 2012)

Portanto, segundo Bulla, além da quantidade de licenças que o *Clarín* possui, sua extensão, seu peso político e econômico dão-lhe capacidade de fixação de agenda para os outros veículos de comunicação argentinos, algo já consolidado como uma cultura profissional de se pautar pelo *Clarín*. Em consequência, produz-se um discurso hegemônico e uníssono na comunicação argentina, de acordo com o funcionário da Afsca.

O porta-voz do grupo, Martín Etchevers afirma que o objetivo dos artigos 45 e 161 é, na verdade, destruir o *Clarín*. Ele questiona restrições como a de um mesmo proprietário possuir licença de televisão aberta e de distribuição de TV a cabo ou a de um distribuidor de cabo só poder ter um canal pago:

Qual é a lógica de restringir a capacidade de produção, quando na realidade o que deveria promover uma Lei de Meios é a maior quantidade de produtoras e canais de produção na Argentina, já que são mais trabalho genuíno? (...) Qual é a lógica que eu não possa ter canais a cabo, que não usam espectro radioelétrico? É inconstitucional, é como restringir a instalação de um jornal e a Constituição é muito clara que não pode haver restrições para instalar um jornal. (...) Se eu sou um operador de cabo, o que pode ser feito é determinar que eu não discrimine os concorrentes, que eu ofereça todos os canais [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012).

Etchevers defende a regulação de abusos no espectro radioelétrico, como as interferências e outras irregularidades, mas considera as restrições de propriedade para a televisão a cabo o mesmo que restringir os jornais. Segundo ele, na Argentina cunhou-se um conceito de monopólio no audiovisual que, na prática, não se verifica, pois há uma quantidade de atores nas emissoras argentinas muito maior do que a média mundial, opinião compartilhada pelo jornalista do *La Nación* José Crettaz. Como exemplo, Etchevers cita a existência de sete canais de notícias nacionais:

C5N, manejada por um empresário kirchnerista; *CN23*, de um empresário K; *Crónica TV*, comprada por Olmos, um grupo K; *América TV*, de um grupo aliado dos K, Vila-Manzano; Canal 26, de outro empresário próximo ao governo; *360 TV*, de uma

empresa kirchnerista; e *TN*, a única independente. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012).

Etchevers culpa o governo pela falta de pluralismo nas emissoras e pela redução do que ele chama de “meios independentes”, um processo que se intensificou nos últimos três anos, a partir do governo Cristina Kirchner. Para comprovar esse argumento, ele cita também a situação dos 17 grandes jornais argentinos, dos quais dez têm discurso favorável ao governo, pois são do governo, de setores aliados ou de empresários amigos. “A Lei tem o objetivo de colonizar o mapa de meios. A situação é de um nível de colonização poucas vezes visto. Você pode me dizer que concentramos a maior audiência, mas esta é uma escolha do público” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Questionado sobre a concentração de propriedade vertical, ou seja, a formação de um grupo multimidiático, ele responde que essa é uma tendência mundial.

O porta-voz explica que o *Clarín* questiona na justiça o artigo 45 e o 161, que fixa o prazo de um ano para os entes regulados adaptarem-se à quantidade máxima de licenças ou à composição societária permitidas pela Lei, porque se trata de uma aberração jurídica. Esse limite não pode ser válido para as licenças já concedidas, segundo ele: “Como o Estado vai te tirar a licença que ele mesmo te deu, com determinado prazo? Isso não existe em nenhum país do mundo” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012). Para Etchevers, o grupo fez investimentos de acordo com o prazo determinado de exploração da licença e, portanto, isso não pode ser desconsiderado.

O jornalista do *La Nación*, José Crettaz, tem opinião semelhante. Ele explica que o artigo 161 está sendo questionado porque a Constituição argentina determina que não se pode obrigar ninguém, nem em caso de expropriação de uma empresa, a vendê-la a preço baixo ou irrisório. Mas há muitos grupos que não têm medidas cautelares e deveriam se adequar à lei vigente, porém, não estão se adequando e tampouco foram cobrados pelo governo. “Os funcionários do governo pedem a plena vigência da Lei, mas a única coisa que querem é o artigo 161 para o *Clarín*. Por que não artigo 161 para Moneta, Garfunkel, Cristóbal López, *Telefónica*?” [tradução nossa] (CRETZAZ, 2012). Segundo Crettaz, a Lei deixa as empresas de comunicação em situação de debilidade jurídica e obriga-as a ter que negociar com o governo nos bastidores para não se desmantelarem. Desse modo, ele descreve o controle que o governo mantém da linha editorial de alguns veículos. Assim como Etchevers, Crettaz também afirma que o artigo 45 tem nome e apelido, porque proíbe a propriedade de canais de TV aberta e a cabo, limites aos quais ele é contrário:

Não creio que deva haver limites à quantidade de localidades servidas com um operador de cabo. (...) a limitação da propriedade deveria ser que a mesma empresa não controle mais do que uma porcentagem da audiência de radiodifusão em uma determinada zona geográfica. Agora, em termos de televisão paga, deveria obrigar às distribuidoras e geradoras de conteúdo que em sua lista de canais estejam os da concorrência. Parece-me que essa regulação é mais simples. [tradução nossa] (CRETZAZ, 2012)

Crettaz está de acordo com Etchevers na crítica aos limites à quantidade de licenças de TV paga, algo que, segundo eles, não existe em nenhum lugar do mundo. Damián Loreti reconhece ser uma inovação argentina, em nome da pluralidade. Segundo Etchevers, há 20 anos, o *Clarín* tem esse esquema multimídia, que ele chama de “diversificação de grupo”, e não houve denúncias concretas analisadas pelo Comfer ou pela Comissão de Defesa da Concorrência sobre prática desleal ou prejuízo à competição.

Néstor Busso, ex-presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e integrante do Farco, defende os limites de propriedade fixados na Lei 26.522. Ele afirma que a proibição de um proprietário ter televisão aberta e a cabo na mesma região é um limite à propriedade cruzada, para assegurar a diversidade:

A Lei pode ser entendida do ponto de vista de quem faz negócios ou do direito à comunicação e, portanto, do conjunto da população. Para um cidadão comum que quer ver televisão, o cabo é uma opção que compete com a televisão aberta. Na Argentina, o desenvolvimento do cabo é impressionante, em relação a qualquer país do mundo. Mais de 60% dos lares têm televisão a cabo. (...) Por quê? Porque o modelo anterior era para o negócio, para a televisão paga. E esta lei busca a diversidade e pluralidade, com acesso gratuito do cidadão comum, que tem direito a ver televisão. (...) O que se evita é a concentração, não para silenciar ninguém, mas para buscar que se possa exercer o direito à comunicação das maiorias. [tradução nossa] (BUSSO, 2012)

Busso também defende a restrição de 35% da audiência e os limites de 3 licenças por local, 10 no país e 24 licenças de cabo. Ele chama a atenção para o limite de licenças que estabelecia a Lei 22.285, ampliado por Menem a 24, mas mesmo esse número já era descumprido pelo *Clarín*, que tem mais de 200 licenças de distribuição de cabo. Busso prefere chamar o artigo 161 de “adequación” e não “desinversión”, como dizem os empresários. Segundo ele, o conjunto da sociedade ganha investimentos, pois se as grandes empresas cancelam investimentos, outros têm que investir. “Estão ganhando na forma como nomeiam as coisas. Os grupos desfazem investimentos, mas novos operadores investem” [tradução nossa] (BUSSO, 2012). Busso afirma que chamar o artigo 161 de “desinversión” é uma

estratégia discursiva dos empresários para ganhar a batalha na justiça e entre a opinião pública.

Quanto ao conflito judicial em torno dos limites de propriedade, Busso acredita que a estratégia dos grupos multimídia é ganhar tempo. Se a intenção fosse mesmo aplicar a Lei, podia-se discutir se um ano é pouco ou se eles precisam de dois. Mas não houve negociação e a situação tornou-se “ridícula” porque há mais de dois anos discute-se se o prazo de um ano é válido.

O deputado Enrique Thomas afirma que o 161 é o principal artigo da Lei, “o resto é recheio”. Tanto que, segundo ele, a Lei não é aplicada para os demais conglomerados de comunicação do país:

A pluralidade de vozes, a diversidade, o respeito aos que pensam diferente, nada disso ocorreu. (...) isso é uma vingança contra o multimeios *Clarín*. Na verdade, o que querem é que o *Clarín* se desprenda de meios, porque há outros grandes grupos que não foram sequer tocados e estão em gravíssimas irregularidades quanto ao espírito da Lei. O maior grupo de todos é o novo *holding* oficialista, de uma quantidade de meios que são do governo ou que são partidários do governo que se criou o maior *holding* oficialista da história da Argentina. [tradução nossa] (THOMAS, 2012)

Thomas elenca os veículos que fazem parte do “*holding* oficialista”: canal 7, canal 5 de Hadad, Canal 9, Canal 26, Canal 23, meios gráficos como *Página/12*, *Tiempo Argentino*, *Ámbito Financiero*, *El Cronista*. De acordo com o deputado, são 70% dos veículos de comunicação da Argentina, que se financiam pela publicidade oficial:

O que é amigo do governo recebe publicidade de forma exorbitante e sem limites, o que não é, não recebe nada. (...) Não poderia existir uma Lei de Meios sem uma lei de pauta oficial, era a conjunção indispensável. (...) O governo está gastando mais de dois milhões de pesos por dia em publicidade oficial. [tradução nossa] (THOMAS, 2012).

Para Thomas, existe uma contradição no discurso governista, que defende o fim dos monopólios, mas cria um monopólio ao reunir um conjunto de veículos de orientação governista, usando dinheiro público, uma estratégia que se assemelha à do presidente venezuelano Hugo Chávez.

O deputado da Frente Peronista também chama a atenção para o fato de os limites de propriedade não serem aplicados para os demais grupos multimídia, que não têm medidas cautelares. Neste aspecto, o professor Guillermo Mastrini concorda com o deputado: o artigo 161 já poderia ter sido aplicado para as outras empresas, coisa que o governo não está fazendo. “Isso o que te mostra? Que, efetivamente, a motivação da Lei, em grande medida, é

marcada não pela vontade de democratizar a comunicação, mas pela intenção de prejudicar o grupo *Clarín*.

O diretor de notícias do Grupo *América* – de propriedade do Grupo *Uno* –, Rolando Graña, acredita que é difícil promover a aplicação de um artigo que provoca danos a um grupo de comunicação se ele não está sendo aplicado ao mais poderoso:

Se a Lei foi feita contra os grandes grupos multimídia, aplique-la ao mais poderoso. Se não vai contra o mais poderoso, vai contra os menores? A distância entre o *Clarín* e os que viemos atrás é imensa. Senão, termina dismantelando pequenos grupos multimídia e não os maiores. Isso tiraria legitimidade ao espírito da Lei. [tradução nossa] (GRAÑA, 2012)

Para provar a grande disparidade, Graña compara o *Clarín*, que tem cerca de 360 licenças, e o grupo *Uno*, o segundo maior da Argentina, com 161 licenças. Para ele, não é que a Lei não esteja sendo aplicada aos grupos governistas. Ela simplesmente não está sendo aplicada, nem aos grupos kirchneristas nem aos não-kirchneristas, até que se resolva a questão judicial. Graña acredita que os artigos que desconcentram a propriedade dos grupos multimídia nunca serão aplicados, porque apesar de a Lei ter sido aprovada no Congresso, “este é um país onde os juízes têm uma visão consolidada sobre o direito de propriedade e vai haver amparos e proteções a esse direito” [tradução nossa] (GRAÑA, 2012).

Quando questionado se o grupo *Uno* é governista, como disseram alguns entrevistados, Graña nega: “os que elegeram um caminho de oposição ideológica forte contra o governo consideram todos os outros governistas. Não somos *Clarín*; nem 6,7,8. Não temos que tomar partido por tudo. Aqui no canal, você encontra as fontes falando, não os jornalistas levantando o dedo contra o governo” [tradução nossa] (GRAÑA, 2012). Ele afirma que o grupo não busca se enfrentar com o governo. “Temos nossos problemas, nossas discussões. Não é que eles gostam de nós, mas também não nos detestam”.

O secretário-geral da Fatpren, Gustavo Granero, acredita que o artigo 161 ainda não foi aplicado aos outros grupos multimídia porque se sai uma decisão a favor do *Clarín*, o Estado teria que pagar milhões de pesos em indenizações. Por isso, segundo ele, é preciso esperar o trânsito em julgado.

Ao ser questionado sobre a aplicação do artigo 161 aos outros grupos, o subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, admitiu que ela está atrasada, mas preferiu não dizer mais nada, já que esta medida é de responsabilidade da Afsca. A explicação ficou a cargo dos funcionários da autoridade. Gustavo Bulla confirmou que a autoridade tem a mesma visão de alguns entrevistados: aplicar o artigo 161 aos outros grupos antes da decisão judicial seria

fortalecer o *Clarín*. O coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázaro, calcula que o *Clarín* tenha cerca de 400 licenças de serviço de TV a cabo, entre as declaradas e não declaradas. Lázaro acredita que se há uma proteção judicial do maior grupo multimídia, por meio de uma medida cautelar, “não é justo pedir mão dura com o resto; a Lei tem que ser igual para todos” [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012). Isso significa que a Afsca não vai aplicar os limites aos outros grupos até que haja decisão judicial sobre a questão de fundo da ação do *Clarín*, pois, na visão dos funcionários da autoridade, seria promover competição desleal entre grupos multimídia em processo de desmonte, enquanto o maior de todos permanece intacto. É preciso lembrar que a maioria das entrevistas foi feita antes da decisão judicial da Corte Suprema de Justiça de que a cautelar do *Clarín* só valeria até 7 de dezembro, e antes do dia 7D, quando todos os grupos multimídia entregaram propostas de adequação aos limites de propriedade da Lei 26.522 à Afsca, exceto o *Clarín*, que conseguiu prorrogar o prazo na justiça. Após o 7D, a Afsca informou que estava analisando essas propostas de adequação e não se pronunciou a respeito de nenhuma delas até o fim de dezembro de 2012, exceto a do grupo *ICK*, que já tinha sido apresentada desde 2011 e que foi aprovada no primeiro semestre de 2012, como se constatou entre as resoluções da autoridade. Diante dessas declarações dos funcionários estatais, é possível supor que a Afsca não vai iniciar o processo de adequação dos outros grupos aos limites de propriedade da lei até que haja decisão transitada em julgado da ação do *Clarín*.

O 7D era considerado pelo coordenador-geral da Afsca como o ponto de inflexão do modelo concentrado. Segundo Lázaro, cada vez que a justiça decide estender a medida cautelar, dificulta a mudança do sistema. Ele considera que a aplicação da Lei só vai ter êxito de acordo com o grau de desconcentração que se consiga empreender:

Se chegarmos em 2015 e conseguirmos avanços importantes na desconcentração, a autoridade se fortalece. Agora independentemente de quem vença as eleições, se este organismo não conseguir desconcentrar o setor, não importa o partido do governo, perdemos a batalha, porque qualquer novo cenário político de um setor que continua conservando seus privilégios vai ser visto como um triunfo. Então é fundamental que possamos mudar esse cenário até 2015 e que comecemos a ter sinais fortes dessa mudança já em 2013, que é um ano eleitoral. [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012)

A referência a 2015 é devido ao ano de eleições para a Presidência da Nação. Lázaro acredita que é preciso aplicar o artigo 161 até essa data, senão a aplicação da Lei 26.522 terá fracassado.

Henoch Aguiar afirma que a defesa da aplicação do artigo 161 é profundamente

política, como parte da guerra contra o *Clarín*, do que de fato com o intuito de democratizar a comunicação. Segundo ele, quando se ratificou a cautelar que impedia sua adequação aos limites fixados pela Lei, “houve enorme perda de motivação dentro da Afsca, porque o objetivo era a luta, a briga política – os que estão lá são militantes políticos –, não era tanto a regulação da radiodifusão” [tradução nossa] (AGUIAR, 2012). Ainda que o intuito seja político, pode provocar a desconcentração do mercado, desde que não seja aplicado apenas para o *Clarín*, mas para todos os grupos, inclusive os considerados governistas. Além disso, a Lei 26.522 não se limita à desconcentração de propriedade. Já se discutiu a quantidade de mecanismos que precisam ser aplicados, que ainda não foram ou não com a regularidade necessária, os quais não possuem nenhuma relação com os artigos travados na justiça, tais como a descentralização de conteúdos, a normalização do espectro e a distribuição de frequências às associações sem fins lucrativos.

O porta-voz de *Telefe*, Heber Martínez, informou que a Associação de Televisoras Argentinas (ATA) também entrou na justiça pedindo uma medida cautelar aos artigos que prejudicavam os interesses econômicos das empresas de comunicação, mas em dezembro de 2011, a associação desistiu da ação. Segundo Martínez, a maioria das empresas filiadas percebeu que foi aberto um diálogo com a Afsca para que elas pudessem se adequar à Lei, “porque eles sabem que para tornar a aplicação possível, precisam de nós” [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012). Uma das instâncias desse diálogo é a mesa de discussões sobre as sanções, à qual se referiu Heber Martínez. São medidas que mostram que, embora a aplicação da Lei esteja bastante orientada à desconcentração de propriedade, principalmente do grupo *Clarín*, como relatam muitos entrevistados, o trabalho da Afsca não se restringe ao conflito com esse grupo.

Contudo, o porta-voz da *Telefe*, Heber Martínez, demonstra dúvidas sobre a sustentabilidade do setor diante dos limites de propriedade estabelecidos pela Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Segundo ele, a diversidade de veículos se sustenta com publicidade, mas na Argentina não há tantos anunciantes. Para o diretor de notícias do canal *América*, Rolando Graña, a Lei possui o mal-entendido de que o setor audiovisual não tem limites para expansão. Mas o limite é a publicidade:

senão, de onde vai sair o dinheiro para fazer essa indústria funcionar? Por mais que a tecnologia barateie, ela necessita de mão de obra qualificada, cara, muita e de dinheiro para funcionar. (...) Você pode multiplicar os canais, mas a publicidade cresce mais ou menos ao ritmo que cresce o país. (...) Os meios estatais são subsidiados pelo Estado. Os meios comunitários, cedo ou tarde, vão viver da publicidade oficial ou dos subsídios do Estado. Portanto, há dois terços do espectro muito dependentes do

Estado. E os privados, ao diminuir a publicidade, também vão depender do Estado. Então isso faz com que os meios de comunicação sejam muito mais domesticáveis. [tradução nossa] (GRAÑA, 2012)

Graña questiona a sustentabilidade dos veículos de comunicação em um cenário onde haja mais atores competindo pela publicidade. Segundo ele, essa elevada competição pode vulnerar as empresas, ao torná-las dependentes de subsídios estatais como a publicidade oficial. Graña acredita que esses limites para a propriedade de licenças foram fundamentadas nas leis antitruste norte-americanas, para que os grupos multimídia tenham que vender parte das licenças que acumularam durante a ditadura e o menemismo, sobretudo o grupo *Clarín*, que tem muito enfrentamento com o governo.

O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, acredita que o mercado publicitário argentino não é como o dos Estados Unidos. Lá, é possível ter um jornal exitoso em Nova York, um canal de TV sustentável na Califórnia, uma rádio em Chicago. Na Argentina, segundo ele, o único mercado sustentável é o nacional, difundido a partir de Buenos Aires. Para Etchevers, os limites de propriedade e a restrição à formação de redes agravam a tendência mundial de dificuldade de financiamento dos veículos privados:

Vamos a um modelo em que os meios tradicionais aqui e no mundo cada vez são menos sustentáveis pelas vias tradicionais. Então, se não se buscam soluções a isso, o que vamos ter é uma espécie de coro de meios governistas, que terão que mendigar publicidade oficial para existir. [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012)

O coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázzaro, afirma que o objetivo não é que todos os veículos dependam do Estado nem que tudo funcione a partir de um mercado concentrado. O Estado tem que ter um plano ativo em promover a independência e a viabilidade das novas emissoras do setor público e do privado não-comercial. Eles não podem depender somente do subsídio estatal. Quanto ao setor privado comercial, tampouco é interesse da Afsca que uma empresa que tem 56% do mercado de TV a cabo, para chegar aos 35%, desprenda-se de 800 mil assinantes e os deixe sem serviço, segundo Lázzaro. É preciso haver operadores privados com ou sem fins lucrativos capazes de assumir esse negócio. De acordo com Lázzaro, o Estado vai precisar de vontade política e inteligência para fazer os entes regulados cumprirem os limites de propriedade e tratar a problemática de um novo esquema de sustentabilidade, o qual o mercado está questionando. Lázzaro acredita que uma das dificuldades de se solucionar a sustentabilidade do setor é que, devido ao alto nível de concentração, é impossível visualizar os negócios de cada veículo de forma independente. Nos grandes grupos, se há perdas na

gráfica, são compensadas pelos ganhos no cabo ou na internet. Essa contabilidade conjunta também impede a competição canal contra canal, só é possível competir corporação contra corporação. Esse modelo consolidado na década de 1990 precisa se transformar, na opinião de Lázaro. “Não queremos um oligopólio. Queremos várias empresas que tenham modelos de negócios sustentáveis, mas que não terminem depredando todo o mercado, que deixem a possibilidade de subsistência a outro setor. Isso é relativamente fácil de dizer, mas muito difícil de fazer” [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012). Lázaro reconhece que o problema da sustentabilidade econômica não é fácil de se resolver e que a Afsca ainda não tem soluções, mas aposta na sua construção ao longo da aplicação dos mecanismos de desconcentração de propriedade. Além de superar obstáculos judiciais e a resistência dos entes regulados, a aplicação dos artigos 45 e 161 depende da criação de condições reais para sua implementação, do estímulo a arranjos econômicos e políticos que permitam ocupar esses espaços de negócios deixados pelos grupos multimídia.

6.1.2.2 Publicidade oficial, um instrumento do conflito

Vários entrevistados citaram a publicidade oficial como um dos instrumentos do governo no conflito com o *Clarín*. Assim sendo, considerou-se conveniente abordá-la neste trabalho, como um elemento desse embate. O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers afirma que a publicidade oficial foi totalmente direcionada aos veículos de linha editorial governista, processo que começou no governo de Néstor Kirchner e atingiu o ápice no de Cristina Fernández de Kirchner. Segundo Etchevers, em maio de 2012, havia quatro anos que a publicidade oficial do canal 13, um dos de maior audiência no país, foi completamente cortada – logo após a crise do campo. Já o canal 9, que é um dos últimos em audiência de Buenos Aires, recebe a maior parte da publicidade oficial para televisão. O corte nos anúncios oficiais, que Etchevers considera uma retaliação, não afetou os negócios do canal por causa da estrutura empresária do *Clarín*. Segundo ele, o Canal 13 não dá lucro e suas perdas são compensadas pelos ganhos dos serviços de TV a cabo, por isso o governo impulsionou uma Lei de Meios que impede a prestação dos dois serviços.

O porta-voz do *Clarín* também afirma que o jornal *Página/12*, nos último oito ou nove anos, recebeu milionária quantidade de publicidade oficial, desproporcional a seu alcance. Dá ainda outro exemplo para comprovar seu argumento de uso político da publicidade oficial: segundo ele, veículos comunitários ligados a facções políticas, principalmente na grande Buenos Aires, recebem publicidade oficial e, em troca, o governo exige a publicação de

notícias da agência oficial *Telam*, como forma de “colonização” do discurso midiático de forma favorável à gestão governista.

O jornalista do *La Nación* José Crettaz, também acredita que o governo administra a publicidade oficial de forma arbitrária e privilegia os veículos que informam com abordagem governista. Isso condiciona a existência de alguns veículos, não dos principais, que têm audiência, como *Clarín*, *La Nación*, as revistas da editora *Perfil*, que quase não recebem publicidade oficial e, mesmo assim, conseguem se sustentar por meio de sua audiência genuína. Mas não é o caso de emissoras menores, que acabam sucumbindo às pressões do governo. Segundo Crettaz, essa prática de manejo político da publicidade oficial atravessa os governos kirchneristas, tanto que, no governo de Néstor, *Perfil* questionou na justiça a distribuição irregular dos anúncios oficiais e a Corte Suprema decidiu que o governo deveria distribuir a publicidade de maneira equitativa, incluindo a editora entre os destinatários das verbas oficiais. Mas o governo não está cumprindo a decisão judicial, de acordo com Crettaz, e o caso foi encaminhado aos organismos de justiça da Organização dos Estados Americanos (OEA). Crettaz defende a criação de uma lei que fixe regras para a divisão da publicidade oficial e favoreça os veículos menores.

O professor Martín Becerra afirma que a publicidade oficial é um instrumento de todos os governos na Argentina, não apenas do nacional, mas também dos provinciais e municipais. Segundo ele, não há regulação federal da publicidade oficial. Há na província de Tierra del Fuego e a cidade de Buenos Aires também teria, mas o prefeito vetou a lei. O porta-voz da *Telefe*, Heber Martínez, nega que haja uma associação direta entre quem recebe publicidade oficial e a linha editorial governista. “Todos os que estamos na ATA temos publicidade oficial e isso não nos condiciona em nada” [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012).

O subsecretário-geral da Presidência, Gustavo López, afirma que houve sim uma mudança na forma de distribuição da publicidade oficial, principalmente a partir do governo de Cristina Kirchner, mas se trata de repartir mais os recursos com os veículos do interior do país. O coordenador-geral da Afscá, Luiz Lázzaro, também afirma que não se trata de uso político, mas sim de utilizar a publicidade oficial de forma a desconcentrar o mercado:

Parece-me natural e lógico que, em sua intervenção, o Estado trate de compensar quem não pode crescer por essa situação de concentração de mercado. Muitos meios independentes desapareceram, foram absorvidos pelo processo de compras ou sobreviveram sem acesso aos circuitos do mercado comercial de publicidade. Entre 85 e 90% da publicidade na Argentina vem de anunciantes privados. Portanto o Estado pode, com os 10% que lhe resta, tratar de compensar um pouco a distribuição que faz

o mercado, para chegar a um maior equilíbrio no sistema midiático. [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012)

Os governistas afirmam que Cristina Kirchner usa a publicidade oficial de maneira a desconcentrar o setor. Já outros entrevistados qualificam o uso desses recursos de maneira pouco democrática, para unificar os discursos dos veículos de comunicação, o que contraria a pluralidade de vozes, um dos objetivos da Lei 26.522. Os dados de publicidade oficial do governo foram solicitados à Presidência, para uma análise mais precisa da situação por parte desta pesquisa, entretanto, até o final de 2012, não foram fornecidos. Informações da organização não-governamental *Asociación Argentina de Presupuesto* (Asap) comprovam que os gastos com publicidade oficial dos governos Kirchner cresceram mais de 30 vezes entre 2003 e 2011, passando de 46,2 milhões de pesos para 1,49 bilhão. Entre 2010 e 2011, a quantidade de anúncios do governo caiu mais de 50% no jornal *Clarín*, 65% no *La Nación* e 82,5% nas publicações da editora *Perfil*. Entre os cinco canais de Buenos Aires, o 13 é o que menos recebe publicidade, apenas 0,3% da verba destinada à televisão, embora seja o segundo em audiência. O canal que mais recebe publicidade é o 9, com 44,5% dos recursos, seguindo pela *Telefe*, com 32,8%. *América* tem 18,5% da publicidade oficial da televisão e a *Televisión Pública*, 3,7%. Portanto, pode haver de fato um intuito de desconcentrar a publicidade oficial. Mas esses dados demonstram que há uma vinculação entre a verba do governo para anúncios e a linha editorial dos veículos. Se o intuito fosse apenas a desconcentração, um canal grande como *Telefe*, não receberia grande parte da publicidade destinada à televisão enquanto o 13 não recebe quase nada.

6.1.2.3 O caso *Telefe* – *Telefónica*

Outro caso polêmico de limite de propriedade envolve a emissora de TV aberta *Telefe* e a empresa de telefonia *Telefónica*. Ele refere-se ao artigo 29, que restringe a participação de capital estrangeiro nas empresas de comunicação a 30% das ações, e o artigo 25, inciso d), que proíbe empresas titulares de serviços públicos de ter licenças de comunicação audiovisual, vedação que inclui as telefônicas. Apenas as cooperativas de serviço público podem ser titulares de licenças.

Para provar que a motivação do governo em aplicar o artigo 161 é política, o porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, afirma que a *Telefónica* não poderia ser a dona da *Telefe* e o

governo não fala nada. Para o deputado Enrique Thomas, existe uma motivação política para que o grupo espanhol não seja afetado pela LSCA:

As principais concentrações monopólicas seguem gozando de excelente saúde. *Telefónica*, que é a maior de todas, é privilegiada pelo governo e inclusive é estrangeira. Está em clara infração à Lei de Meios. Ninguém a toca, porque *Telefónica* não foi marcada como inimigo. Canal 9 tem um proprietário mexicano. Isso está proibido na Lei de Meios. Ninguém diz nada. Na realidade, o que continuam tentando é prejudicar o Grupo *Clarín*. [tradução nossa] (THOMAS, 2012)

De fato, a *Telefónica* não foi citada em nenhum momento nos relatórios da Afsca como uma empresa que descumpra a Lei. O principal autor do anteprojeto de lei, Damián Loreti, explica que, bem antes da Lei 26.522, desde o governo De la Rúa, a questão da *Telefe* já estava judicializada e protegida por medida cautelar. A ação discute se o tratado de reciprocidade que a Argentina tem com a Espanha se sujeita ou não à lei local. Em tese, sim, pois o único tratado de reciprocidade que não se sujeita à lei local é o que foi assinado com os Estados Unidos. Contudo, há divergências sob o argumento de que não pode haver nação mais favorecida e de que são iguais a todos os outros tratados. Além disso, a ação também discute a nacionalidade da *Telefónica Media*, que no papel é norte-americana, mas, por sua ligação com a *Telefónica* espanhola, parece ser uma *off shore*, apenas para “branquear” o investimento estrangeiro na comunicação argentina, permitido para os norte-americanos, pelo tratado de reciprocidade supra-legal. Até agora, não houve decisão e as condições de propriedade ainda não podem ser aplicadas para a *Telefe*, segundo Loreti.

O jornalista José Crettaz afirma que, embora a nacionalidade da empresa esteja em discussão na justiça, como a *Telefónica* é empresa prestadora de serviços públicos, não pode prestar serviços audiovisuais. Entretanto, o governo não aplica essa proibição à *Telefe* porque é o canal de maior audiência do país e “ao governo lhe convém ter *Telefe* próxima” [tradução nossa] (CRETIAZ, 2012). O porta-voz da emissora, Heber Martínez, assegura que a *Telefe* e a *Telefónica* são empresas diferentes e que a única coisa que a sócia da *Telefe* tem da *Telefónica* é o nome, *Telefónica Media*, mas não presta serviço telefônico:

Telefónica Argentina é um negócio paralelo de uma empresa mãe que temos tanto *Telefónica* Argentina como *Telefe*, que está na Espanha. É uma grande *holding*, uma grande empresa da qual se desprendem várias companhias. Por um lado você tem *Telefónica* Espanha, que cotiza em bolsa e não é uma empresa de serviços públicos. Dessa *holding*, desprendem-se as empresas de serviço público que *Telefónica* tem na Espanha e em outros países como Brasil e Argentina. E por outro lado estão todos os negócios digitais, de novas plataformas, um portal de redes sociais, que é esse novo

negócio que tem *Telefónica*, e daí sai *Telefe*, por isso não nos afetou essa regulação em nenhum sentido. [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012)

O porta-voz do *Clarín*, Etchevers afirma que dizer que *Telefónica* e *Telefe* são empresas diferentes é o mesmo que dizer que *Cablevisión* é uma coisa e Canal 13 é outra, já que ambas se ligam à *holding Clarín*, que também cotiza em bolsa. O professor Martín Becerra concorda que se trata da mesma casa matriz, mas explica que há uma situação de direito adquirido, garantida por leis aprovadas pelo Congresso nos anos 1990. De acordo com o coordenador-geral da autoridade, Luiz Lázaro, essa situação foi herdada do período neoliberal, quando houve o processo de concentração e estrangeirização da economia e do sistema audiovisual, amparado pelo tratado comercial de reciprocidade entre Argentina e Estados Unidos, que é de 1991 e adquiriu *status* constitucional em 1994. Mas Lázaro afirma que a Lei 26.522 dá possibilidades de investigar mais a fundo quem são os sócios reais, que nacionalidade têm e que tipo de serviço prestam, para exigir os processos de adequação necessários. Questionado se a relação entre a *Telefe* e a *Telefónica* seria analisada, Lázaro respondeu que sim, embora alguns meses depois, no relatório sobre as empresas que descumpriam as condições societárias e os limites de propriedade fixados pela LSCA, a *Telefónica* não figurava. *Telefe*, sim, estava, mas por outro motivo: concentrar mais de 35% da audiência da televisão aberta.

6.2 Descentralização da produção de conteúdos

A exigência de pelo menos 30% de produção própria e o limite de 30% por dia para a transmissão em rede têm o objetivo de descentralizar a produção audiovisual da capital do país, um esquema histórico formado a partir da década de 1960, como demonstra o capítulo 3. A descentralização na produção de conteúdos também têm reflexos na propriedade: significa promover a desconcentração vertical, pois as cotas de produção própria e independente e a restrição à formação de redes reduzem a concentração do processo produtivo nas cabeceiras de Buenos Aires.

6.2.1 Informes dos conteúdos da TV aberta: tendências na produção de conteúdos

Os Informes Anuais de Conteúdos da TV Aberta¹⁷⁴, produzidos pelo órgão regulador – Comfer e Afsca –, servem como base para uma análise quantitativa das mudanças na televisão desde a entrada em vigência da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Não há dados sobre o rádio, portanto, nossa análise vai se concentrar na televisão, que é mais concentrada do que o rádio, como constataram Mastrini e Becerra (2006) em seus estudos sobre concentração do mercado midiático argentino.

Os informes feitos pela Afsca, ou seja, a partir de 2010, foram produzidos pela Direção Nacional de Supervisão e Avaliação da autoridade¹⁷⁵. Com base nos três últimos informes anuais foi possível observar a dinâmica de produção de conteúdos na televisão aberta argentina, no período de dezembro de 2008 a dezembro de 2011¹⁷⁶. Esse intervalo compreende o momento anterior à aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual e também os dois anos posteriores. Dessa forma, é possível identificar se houve alguma tendência de mudança na produção desses conteúdos, provocada pela entrada em vigor de um novo marco legal que tem como meta a descentralização, por meio da fixação de cotas de produção nacional, própria e independente.

A começar pelo número de horas emitidas no país, houve um crescimento considerável.

Tabela 19 – Horas emitidas na TV aberta argentina

2009	2010	2011
246.914	249.738	276.438

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afsca

Nota-se que a diferença entre 2009 e 2010 foi pequena, de apenas 2.824 horas. Mas entre 2011 e 2010, houve um aumento considerável de horas emitidas: 26.700 horas. Esse salto, com certeza, tem diversas causas, por exemplo, a situação econômica das empresas de comunicação, especialmente no caso argentino, em que houve recuperação econômica nos últimos anos, posteriores à crise de 2001. Entretanto, é inegável que esse salto também tem influência das políticas públicas, como a implementação da Lei 26.522 e a criação de mecanismos de fomento à produção de conteúdos, como o Banco Audiovisual de Conteúdos Universais Argentinos (Bacua).

¹⁷⁴ Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/category/informes/>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

¹⁷⁵ A direção geral do projeto é de Gustavo Bulla, a coordenação da pesquisa é de Mariana Baranchuk e a equipe é formada por Elizabeth Lobos, Bárbara Pandolfi e pela professora Cintia Braccioli.

¹⁷⁶ Até dezembro de 2012, período de análise deste trabalho, o Informe de 2012 ainda não havia saído.

Em todas as regiões do país – grande Buenos Aires, Pampeana, Cuyo, Nordeste, Noroeste e Patagônia (Imagem 1) – houve aumento das horas de emissão, mas nem sempre essa diferença significa incremento de produção própria ou de conteúdo independente. A maior parte dos conteúdos emitidos em todo o país vêm dos canais de Buenos Aires. Em 2009, 65% dos conteúdos emitidos no interior eram retransmissões da Capital Federal. Em 2010, houve pequena queda; passou a 64%. Em 2011, a queda foi mais acentuada: os conteúdos retransmitidos representaram 60%. Apesar da redução, a produção de conteúdos no país ainda está concentrada em Buenos Aires.

Imagem 1 – Mapa das regiões argentinas¹⁷⁷



Na tabela 20, reproduzimos dados da Afscá que demonstram a dependência das demais regiões em relação à grande Buenos Aires, no que tange à produção de conteúdos.

¹⁷⁷ Disponível em: <http://www.kalipedia.com/geografia-argentina/tema/pais/graficos-regiones-argentinas.html?x1=20080604klpgeogar_3.Ees&x=20080604klpgeogar_19.Kes>. Acesso em: 8 jan. 2013. Segundo a fonte, o mapa foi elaborado com dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos* da Argentina (Indec).

Tabela 20 – Porcentagem de retransmissão de conteúdos por região

Regiões	Porcentagem de retransmissão ¹⁷⁸		
	2009	2010	2011
Grande Buenos Aires	1%	1%	2%
Pampeana	72%	71%	65%
Cuyo	60%	54%	47%
Nordeste	63%	63%	48%
Noroeste	75%	75%	66%
Patagônia	59%	58%	52%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afscsa

Entre 2009 e 2010, as porcentagens de retransmissão são muito semelhantes. Houve ligeira queda na região Pampeana e na Patagônia, de apenas 1%. A queda mais acentuada, de 6%, deu-se na região de Cuyo, cuja maior cidade é Mendoza, que conta com uma grande estrutura de comunicação. O *Grupo Uno*, da família Vila e do ex-ministro Manzano, o maior conglomerado de comunicação da região, tem capacidade de elevar a produção própria em pouco tempo.

A grande mudança nas porcentagens de retransmissão de conteúdos foi entre 2010 e 2011. Houve queda nos conteúdos retransmitidos em todas as regiões. As regiões Pampeana e Noroeste são as que apresentam menor capacidade de produção própria. Mas apesar da redução, todas as regiões ainda apresentam taxas de retransmissão em rede acima dos 30% permitidos pela Lei 26.522:

- Pampeana: 54%
- Cuyo: 36%
- Nordeste: 34%
- Noroeste: 55%
- Patagônia: 39%

A origem desses conteúdos, como foi dito anteriormente, são os canais de Buenos Aires, também chamados de “canais de cabeceira” – canal 2, 7, 9, 11 e 13. Abaixo, a participação de cada um deles nos conteúdos retransmitidos:

¹⁷⁸ Inclui transmissão em rede e retransmissão de conteúdos em horário diferenciado.

Tabela 21 – Origem dos conteúdos retransmitidos no interior do país

Emissoras	2009	2010	2011
Canal 7 (Televisión Pública)	5%	4,75%	8%
Canal 11 (Telefé)	47%	45,5%	44,5%
Canal 13	36,5%	39,75%	35%
Canal 2 (America TV)	6,5%	6,5%	5,5%
Canais a cabo	5%	3,5%	7%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afscsa

A maior parte dos conteúdos retransmitidos, cerca de 80%, vem dos canais 11 e 13, de propriedade de *Telefónica* e do Grupo *Clarín*, respectivamente. Os conteúdos retransmitidos do canal 9 de Buenos Aires não alcançaram 1%, motivo pelo qual não foi incluído no levantamento.

Quanto à origem da programação dos canais abertos do interior, se distribuem de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 22 – Origem da programação dos canais abertos do interior

Origem da prog.	2009	2010	2011
Produção própria	24%	21%	24%
Produção de terceiros	3%	6%	11%
Retransmissão ¹⁷⁹	67%	66%	55%
Produção dos EUA	6%	7%	8%
Produção América Latina ¹⁸⁰	-	-	1%
Repetição	-	-	1%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afscsa

A porcentagem de produção própria manteve-se praticamente constante e 6% abaixo do que a Lei 26.522 determina. A redução dos conteúdos retransmitidos foi compensada pelo aumento da emissão de produções independentes (de terceiros). Assim mesmo, o número está abaixo do exigido pela Lei, que varia entre 10 e 30%, de acordo com o número de habitantes da cidade em que a licença se localiza. Nos canais abertos do interior, houve um pequeno aumento também nos conteúdos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos.

Na grande Buenos Aires, a origem da programação é muito mais diversificada do que no interior:

¹⁷⁹ A porcentagem média de retransmissão nesta tabela varia em relação à informada anteriormente, pois a Afscsa só considera números inteiros no levantamento. Outras modalidades registradas, como a co-produção nacional e a produção europeia não entraram por representarem menos de 1%. Isso provoca um pequeno desvio nos outros dados.

¹⁸⁰ As porcentagens de produção da América Latina e de repetição em 2009 e em 2010 foram inferiores a 1%, por isso foram desconsideradas.

Tabela 23 – Origem da programação dos canais abertos da grande Buenos Aires

Origem da prog.	2009	2010	2011
Produção própria	36%	28%	37%
Produção vinculada	3%	4%	5%
Produção de terceiros	24%	22%	19%
Retransmissão	1%	1%	2%
Produção dos EUA	17%	15%	9%
Produção da Europa	5%	2%	3%
Produção América Latina	2%	8%	6%
Repetição	6%	6%	7%
Coprodução nacional	6%	14%	12%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afsca

A produção própria aumentou e está sete pontos acima do que exige a Lei 26.522 aos canais privados¹⁸¹. Mas a produção independente apresenta uma tendência de queda e está a 11 pontos dos 30% fixados pela LSCA aos canais de longo alcance. A emissão de conteúdos norte-americanos caiu quase pela metade nos canais abertos de Buenos Aires, assim como os europeus. Os conteúdos latino-americanos cresceram significativamente, assim como a co-produção nacional.

É preciso verificar essa distribuição, isoladamente, para os canais privados e para o canal 7, tendo em vista que a lei fixa cotas de produção de conteúdo diferenciadas para os veículos público-estatais e privados:

Tabela 24 – Origem da programação do canal 7 de Buenos Aires (*Televisión Pública*)

Origem da prog.	2009	2010	2011
Produção própria	53%	43%	43%
Produção de terceiros	19%	21%	13%
Retransmissão	6%	3%	3%
Produção dos EUA	-	-	1%
Produção da Europa	3%	6%	14%
Repetição	2%	6%	4%
Coprodução nacional	16%	21%	22%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afsca

Houve uma queda da quantidade de produção própria e, em 2011, ela estava abaixo dos 50% fixados pela Lei, a não ser que se considere co-produção nacional como parte da produção própria. A produção independente também caiu. Por outro lado, houve aumento da co-produção nacional, que significa a associação do canal a outros produtores, que podem ser independentes. Portanto, a avaliação quanto ao cumprimento das cotas fixadas na LSCA

¹⁸¹ Ao canal público, a lei exige 50% de produção própria.

depende também da metodologia utilizada. A emissão de conteúdos europeus aumentou consideravelmente no canal público-estatal, mas os latinoamericanos não aparecem na programação da *Televisión Pública*, apesar da participação da Argentina na *Telesur* ou dos acordos culturais do Mercosul.

A programação dos canais privados da grande Buenos Aires apresenta uma origem um pouco mais diversificada, segundo as categorias adotadas nos informes:

Tabela 25 – Origem da programação dos canais privados da grande Buenos Aires

Origem da prog.	2009	2010	2011
Produção própria	26%	24%	29%
Produção vinculada	3%	6%	8%
Produção de terceiros	27%	23%	23%
Retransmissão	-	-	2%
Produção dos EUA	21%	20%	12%
Produção América Latina	10%	10%	8%
Repetição	8%	6%	8%
Coprodução nacional	5%	11%	10%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afsca

A produção própria cresceu e quase chega à cota exigida pela LSCA – sem considerar a co-produção nacional. A análise dos dados trimestrais mostra que, em dezembro de 2011, os canais privados já tinham ultrapassado a cota, com uma média de 32% de produção própria.

A produção de terceiros teve ligeira queda nos três anos, mas ainda é mais alta do que a do canal público. Entretanto, ambas estão abaixo do exigido pela Lei – novamente, desconsiderando a co-produção nacional. A análise trimestral também mostra que a tendência em 2011 foi de crescimento, chegando a 26% em dezembro do mesmo ano.

Houve queda acentuada na emissão de conteúdos norte-americanos e ligeira redução dos latino-americanos, mas não há percentuais significativos de emissão de conteúdos europeus, diferente do que ocorre no Canal 7.

A co-produção nacional ascendeu consideravelmente em relação a 2009, o que mostra a entrada de mais atores na produção de conteúdos. Porém, em 2011, tendeu a cair de 14% para 7% no fim do ano.

Quanto ao gênero de programa emitido, a distribuição da programação dos canais privados do interior e da grande Buenos Aires é muito semelhante, até pelo alto percentual de retransmissão dos conteúdos da Capital Federal. Por esse motivo, reproduziremos apenas os dados da programação dos canais de Buenos Aires:

Tabela 26 – Programação dos canais privados de Buenos Aires (13,11,9,2) por tipo de programa

Programa	2009				2010				2011			
	Dez(08)/ jan/fev	Mar/ abr/ mai	Jun/ jul/ ago	Set/out/ nov/dez	Dez(09)/ jan/fev	Mar/ abr/ mai	Jun/jul/ /ago	Set/out/ nov/dez	Dez(10)/ jan/fev	Mar/ abr/ mai	Jun/jul/ /ago	Set/out/ nov/dez
Infantil	5%	6%	7%	7%	8%	7%	7%	5%	5%	12%	11%	13%
Notícias*1	20%	19%	19%	19%	18%	19%	19%	20%	19%	18%	19%	19%
Jornalístico*1	1%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%
Ficção	17%	16%	16%	16%	16%	14%	14%	13%	11%	9%	9%	10%
Esportivo	0,41%	1%	0,5%	0,5%	0,41%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%
Futebol	0,5%	1%	0,42%	1%	0,5%	1%	2%	1%	7%	5%	4%	5%
Filme	14%	10%	9%	6%	10%	7%	6%	7%	10%	7%	6%	7%
Série estrangeira	8%	9%	6%	6%	8%	9%	9%	6%	4%	3%	3%	3%
Documentário*2	0%	0%	0%	0,12%	-	-	-	-	0%	0%	0%	1%
Musical	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%
Religioso	3%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
Educativo/ Cultural*2	1%	0,08%	0,12%	0,15%	-	-	-	-	-	-	-	-
Infocomercial*2	-	-	-	-	-	-	-	-	5%	1%	0%	1%
Variedades	29%	31%	35%	39%	36%	37%	37%	42%	43%	44%	45%	41%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afsca

*1 A Afsca não informa por que distingue programa jornalístico e de notícias, tampouco qual é a diferença.

*2 Essas categorias aparecem em alguns informes, mas não em todos.

Há pouca variação na programação emitida ao longo dos três anos nos canais privados de Buenos Aires. Houve pequeno aumento na programação infantil, uma exigência de Lei 26.522. Os conteúdos esportivos, principalmente o futebol, também aumentaram, assim como os documentários e os programas de variedades. Esses últimos parecem ser a grande vocação da TV aberta privada. Já os conteúdos de ficção, filmes e séries estrangeiras caíram.

No canal público-estatal houve maior variação no tipo de programa emitido, o que mostra maior instabilidade da programação. Essa variação pode ser compreendida pelas mudanças empreendidas no canal desde a edição da Lei 26.522.

Tabela 27 – Programação do canal 7 de Buenos Aires (*Televisión pública*) por tipo de programa

Programa	2009				2010				2011			
	Dez(08)/ jan/fev	Mar/ abr/ mai	Jun/ jul/ ago	Set/out/ nov/dez	Dez(09)/ jan/fev	Mar/ abr/ mai	Jun/jul /ago	Set/out/ nov/dez	Dez(10)/ jan/fev	Mar/ abr/ mai	Jun/jul /ago	Set/out/ nov/dez
Infantil	13%	12 %	12 %	9%	8%	5%	5%	6%	7%	9%	3%	6%
Notícias*1	17%	17 %	17 %	17 %	18%	19 %	18 %	19%	18%	17 %	18 %	18%
Jornalístico*1	0,36 %	0,2 1%	0,2 1%	1%	0%	0%	0%	0%	5%	9%	10 %	9%
Ficção	2%	3%	3%	2%	5%	7%	3%	6%	7%	8%	2%	4%
Esportivo	6%	4%	4%	3%	6%	2%	0%	1%	2%	3%	5%	2%
Futebol	1%	4%	4%	13 %	7%	13 %	10 %	10%	4%* 2	12 %	5% *2	15%
Filme	3%	14 %	14 %	10 %	10%	20 %	22 %	20%	17%	20 %	17 %	15%
Documentário	8%	9%	9%	3%	5%	1%	2%	1%	2%	1%	6%	5%
Musical	4%	3%	3%	3%	10%	2%	5%	2%	5%	1%	4%	2%
Religioso	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	2%
Educativo/ Cultural	23%	15 %	15 %	17 %	15%	16 %	13 %	13%	14%	14 %	13 %	9%
Variedades	21%	19 %	19 %	20 %	14%	12 %	19 %	20%	17%	8%	15 %	14%

Fonte: Elaboração própria, com base nos informes da Afscsa

*1 A Afscsa não informa por que distingue programa jornalístico e de notícias, tampouco qual é a diferença.

*2 Período sem campeonato, por isso houve variação constante.

Os programas infantis diminuíram, talvez pelo lançamento do canal público-estatal *Paka Paka*, com programação exclusiva para crianças. O mesmo ocorreu com os documentários, possivelmente pela especialização do canal público *Encuentro*, ligado ao Ministério da Educação, na produção de documentários. Também registraram quedas os programas educativos e culturais, talvez pelo mesmo motivo, ou pela reformulação da programação da *Televisión Pública* que, pelo que pudemos observar na pesquisa de campo por dois meses em Buenos Aires, ficou com uma grade mais parecida à dos canais privados, com programas culinários pela manhã, telejornais no mesmo horário, programas de variedades à tarde, séries de ficção à noite. Essa reformulação visa à competição por audiência com os canais privados. Mesmo assim, o canal público-estatal ainda é a única emissora aberta que exhibe conteúdos educativos e culturais, uma das características que o diferencia dos privados.

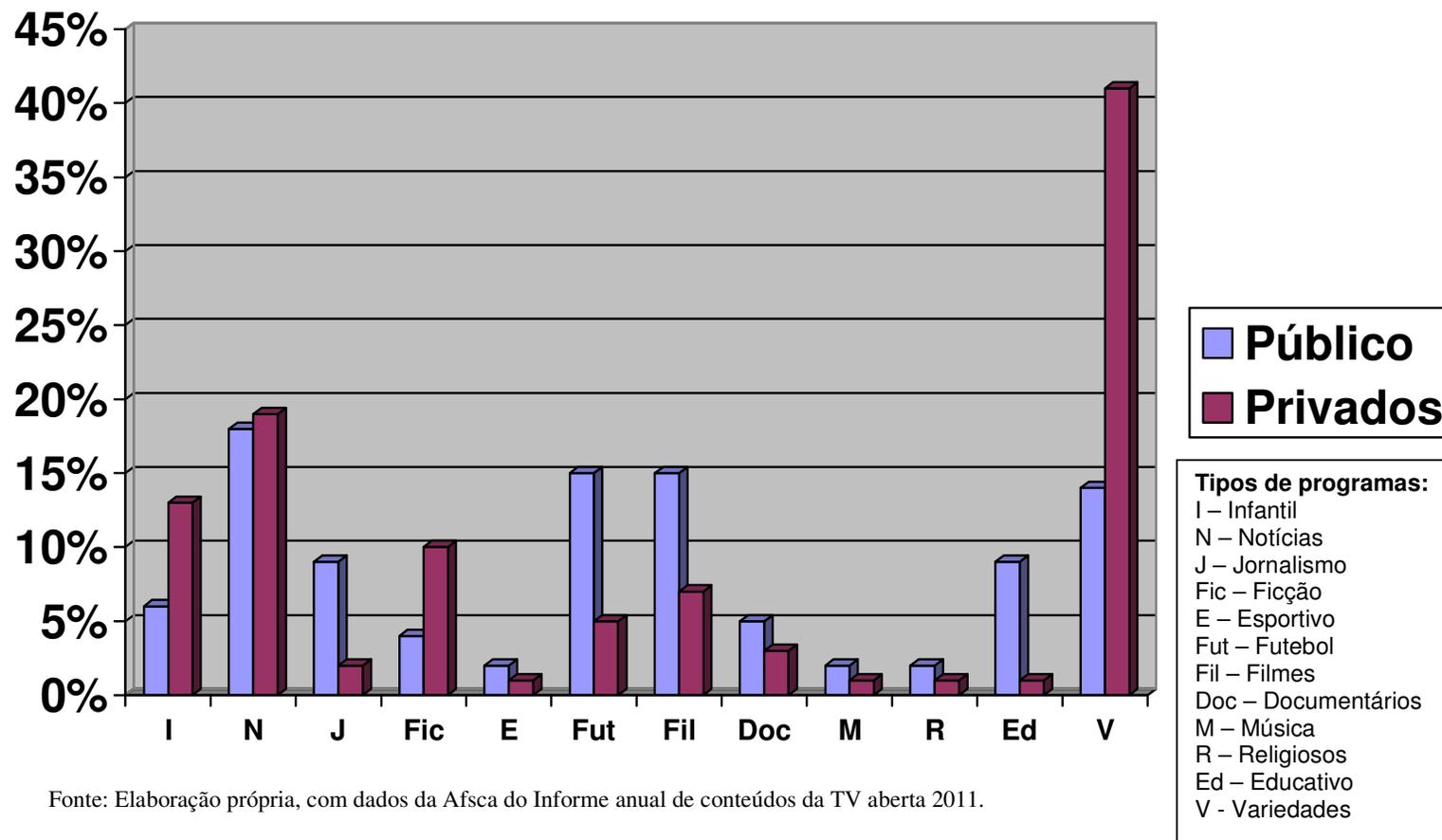
A programação de variedades também caiu e representa quase um terço do conteúdo de variedades produzidos pelos canais privados, outra característica que os diferencia da

emissora público-estatal. Ainda registraram pequenas quedas os programas musicais, religiosos e os conteúdos de ficção.

Os conteúdos jornalísticos e a exibição de filmes aumentaram. Mas o conteúdo que mais cresceu no canal público-estatal foi o futebol, por causa do programa *Fútbol para todos*, que exibe partidas de futebol no canal 7. Antes do lançamento desse programa, em 2009, o futebol era exibido apenas na TV paga e um programa editado com os melhores momentos do jogo, chamado *Fútbol de Primera*, passava no domingo à noite. O *Fútbol para todos* comprou os direitos de transmissão de todos os campeonatos organizados pela *Asociación del Fútbol Argentino* (AFA) e exibe as partidas na *Televisión Pública*. Porém, apesar de o futebol ter crescido, os demais conteúdos esportivos diminuíram.

Numa comparação da programação do canal público-estatal e dos privados, é possível ver melhor qual a especialidade de cada um (Gráfico 1). Enquanto os canais privados têm mais conteúdos infantis, de ficção e de variedades, o público-estatal tem mais jornalismo, futebol, filmes e programação cultural e educativa.

Gráfico 1 - Programação canal público x canais privados



Fonte: Elaboração própria, com dados da Afsca do Informe anual de conteúdos da TV aberta 2011.

6.2.2 A descentralização da produção de conteúdos, na visão dos entrevistados

O diretor de Fiscalização e Avaliação da Afscsa, Gustavo Bulla, afirma que a Lei 26.522 já está provocando mudanças na programação das emissoras de TV aberta, como o aumento de conteúdos infantis, que haviam desaparecido da TV aberta e migrado aos canais a cabo. A Lei obriga a emissão de pelo menos três horas diárias de programas infantis na TV aberta.

O diretor de notícias do Grupo *América*, Rolando Graña, é contra a programação infantil na TV aberta. Ele explica que hoje, as crianças assistem aos canais infantis da TV a cabo, não assistem televisão aberta. O canal 2, no qual trabalha, cumpre a cota de programação infantil, mas “exibimos escondida, para que não se note, em horários marginais”.

De acordo com o deputado Enrique Thomas, da Frente Peronista, a Lei 26.522 ainda não atingiu quase nenhum objetivo na descentralização da produção de conteúdos, pois as produções audiovisuais continuam concentradas na Capital Federal.

O porta-voz da *Telefe*, Heber Martínez, aponta que os limites para a produção de conteúdos fixados pela Lei ameaçam a sustentabilidade do modelo de negócios da televisão aberta. A cota de produção de conteúdos próprios é o aspecto da Lei que mais afeta a *Telefe*. Além do Canal 11 de Buenos Aires, a empresa possui oito canais no interior que funcionavam quase como retransmissoras da programação da cabeceira e também vende conteúdos para todo o país. Agora, todos esses canais só podem transmitir 30% da programação da Capital Federal:

No nosso caso, não afeta tanto porque a *Telefe* é a primeira produtora de conteúdos da Argentina e a terceira da América Latina. Mas para os canais pequenos e independentes do interior, que viviam da programação produzida em Buenos Aires, é custoso ter que começar a produzir, procurar produtoras locais, muitas vezes não há ninguém para fazer ficções. [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012)

Quando Martínez afirma que a *Telefe* não foi tão afetada pela Lei, refere-se ao cumprimento da cota de produção própria e nacional, pois além da produtora de Buenos Aires, há um esquema de co-produção com produtoras regionais para os oito canais do interior, segundo o porta-voz. O faturamento, porém, será afetado, pois a empresa terá que deixar de vender grande parte de seus conteúdos para os demais canais do interior. Segundo Martínez, há programas produzidos para distribuir em todo o país, assim como a publicidade emitida durante a exibição. Agora, pela restrição regulatória, esse programa vai continuar

sendo emitido pela televisão a cabo e o canal aberto local vai perder audiência, pelo menos até que se crie uma oferta local que possa substituir esse conteúdo. Ele também aponta um prejuízo para o próprio público, que deixará de ver o programa preferido ou terá que assistir na televisão paga.

O jornalista do *La Nación* José Crettaz concorda com o limite de 30% para a retransmissão de programas de Buenos Aires, no caso da televisão, para estimular a produção de conteúdos próprios. Isso se justifica, segundo ele, porque mesmo as maiores cidades do interior não têm mais de dois ou três canais de TV. Mas ele discorda da aplicação dessa restrição ao rádio, já que existe uma grande quantidade de FMs e a pluralidade já estaria garantida. No caso das rádios, Crettaz dá o exemplo de jornalistas que apoiaram a Lei 26.522 e ficaram fora do ar em Córdoba, Rosario e outras cidades no interior do país, o que na opinião dele é contrário à pluralidade de vozes e não a favor. De acordo com Crettaz, a LSCA foi pensada para uma era de escassez de espectro que não corresponde ao momento contemporâneo de desenvolvimento da internet e das transmissões digitais.

Apesar das cotas de produção de conteúdos já estarem em vigor há mais de dois anos, ainda não estão sendo aplicadas sanções às emissoras que continuam a retransmitir conteúdos de Buenos Aires. A Afscsa já constatou que isso está ocorrendo pelos informes de conteúdos da TV aberta. Para Martínez, as sanções ainda não estão sendo aplicadas porque a autoridade compreende que essa mudança é bastante radical para o setor. “A cobrança tem que ser gradual, porque eles sabem que é muito esforço para a indústria. Mas esperamos que acompanhem com cuidado” [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012). De acordo com o coordenador-geral da Afscsa, as emissoras estão progressivamente se adequando às exigências da Lei. Ele confirma que a autoridade entende que a mudança é gradual:

O ponto de partida é um cenário de altíssima concentração e de forte dependência de pouquíssimas produtoras, de um esquema de retransmissão em cadeia de rádios e TVs, sobretudo aqui de Buenos Aires e de Córdoba, portanto isso não pode mudar de uma hora para outra. Por isso, queremos que mude todo o modelo de negócios. Um modelo de negócios é o que tem a ver com um mercado publicitário altamente concentrado em um mesmo grupo emissor e outro é o que tem a ver com a desconcentração e com o cumprimento dos limites que a Lei estabelece para os anunciantes, que quando compram espaço num meio local, têm que comprar de maneira direta ao titular do meio, não podem usar uma retransmissão em rede para emitir um anúncio comprado na cidade de Buenos Aires para sair em todo o país. [tradução nossa] (LÁZZARO 2012)

O diretor de notícias do Grupo *América*, Rolando Graña, também se preocupa com a sustentabilidade da televisão, sob a vigência da Lei 26.522. Segundo ele, exigências como as

cotas de programação infantil e as restrições para a retransmissão de conteúdos complicam o negócio audiovisual. Graña afirma que dos cinco canais de TV aberta de Buenos Aires, os dois maiores são deficitários e sobrevivem porque há outros grupos empresariais como *Telefónica* e o *Clarín*, que os subsidiam. O canal 7 é subsidiado pelo Estado, “um barril sem fundo de perda de dinheiro”, de acordo com Graña. Apenas dois canais dão pequenos *superávits*: o 9, porque exibe muitos enlatados mexicanos, o que viola a LSCA, “mas como são amigos do governo, deixam passar”; e o grupo *América*, que faz uma programação barata e conseguiu um balanço positivo em 2011, após anos de déficit.

Além disso, segundo Graña, a Lei está tentando regulamentar o gosto, pois pode ser que quem vive em Rosário não queira ver conteúdos locais, queira ver os de Buenos Aires. “Você vai perder dinheiro porque a Lei te obriga a mostrar coisas de Rosário? É muito complexo esse assunto. No primeiro momento vão tentar aplicar, mas quando virem que os auditórios e a própria dinâmica dos meios de comunicação mudam, (...) vai se tornar inaplicável” [tradução nossa] (GRAÑA, 2012).

Lázzaro confirma o que disseram Graña e Martínez sobre o atual modelo de negócios do setor audiovisual não se sustentar sob a vigência da Lei 26.522. Mas afirma que o objetivo do novo marco legal é exatamente mudar esse modelo de negócios, desconcentrá-lo, aumentar os investimentos no setor, pois antes com muito pouco investimento, os emissores e anunciantes alcançavam uma grande audiência. Agora, segundo ele, vão ter que planejar os investimentos para cada localidade e desconcentrar a produção e a publicidade de Buenos Aires em direção a contextos locais e regionais. Desse modo, os atores locais vão ter acesso à produção de conteúdos, ao mercado publicitário, poderão oferecer serviços de televisão a cabo – hoje, também concentradas nos grupos multimídia – e terão possibilidades reais de competir. Para Lázzaro, essa mudança é fundamental, pois, no modelo antigo, os pequenos operadores não tinham nenhuma possibilidade de serem competitivos nos cenários da digitalização e da convergência.

Lázzaro afirma que o novo marco legal já está produzindo mudanças no interior do país: estão começando a aparecer muitas produtoras locais, pequenas, para atender a essa demanda de conteúdo local e independente nos canais de TV e emissoras de rádio do interior. Ele explica que a Afsca está acompanhando esse processo, mas ainda não está aplicando sanções a esse respeito porque não dá para apressar a transição quando ainda não criadas as condições para o novo modelo de negócios. Segundo Lázzaro, o objetivo não é sancionar, fechar emissoras e reduzir os postos de trabalho, “a Lei não foi feita para isso e sim para estimular um processo de desenvolvimento”.

Para facilitar a transição entre os modelos de negócios e estimular a produção própria de qualidade no interior do país, Gustavo Bulla conta que há políticas nacionais de incentivo, como os concursos para a produção de conteúdo para TV digital. Porém, admite que ainda são insuficientes e precisam ser ampliados. Heber Martínez reconhece que o governo está subsidiando a produção de conteúdo audiovisual, por meio de editais do Instituto Nacional de Cinematografia e Artes Audiovisuais (Incaa). Já foram realizados concursos para a produção de séries de ficção, por exemplo. Para Martínez, essa medida é interessante para estimular o setor nesse momento de transição entre as velhas e as novas exigências, mas questiona a continuidade desse tipo de incentivo:

Isso é bom para empurrar o carro, para que comece a andar, mas depois é preciso continuar colocando combustível. E nós, como entidades privadas, não pretendemos que o Estado subsidie a indústria a todo momento, porque se o Estado tem algum déficit nas contas, esses subsídios vão ser cortados e nós não queremos depender apenas de um caixa. Queremos que o sistema se retroalimente. [tradução nossa] (MARTÍNEZ, 2012).

As emissoras privadas estão preocupadas em perder a sustentabilidade e passar a depender do Estado para se financiar. Mas todas essas questões são hipóteses e preocupações do setor que ainda não se verificam na prática. Rolando Graña, do canal *América*, por exemplo, afirma que ainda não notou grandes transformações na produção de conteúdos, sob a vigência da Lei 26.522. Além da programação infantil, segundo Graña, outra mudança nos conteúdos foi a separação clara entre a programação e o espaço publicitário, por meio de um informe, e a quantidade de publicidade permitida, de 12 minutos por hora na TV aberta e 6 minutos para cada canal a cabo. Na verdade, os 12 minutos dos canais abertos já estavam previstos no marco legal anterior. A mudança foi para o cabo, em que só eram permitidos doze minutos por hora para o conjunto dos canais. Nas resoluções da Afsca, há várias multas sob a vigência do Decreto-lei 22.285, pelo excesso de publicidade além dos limites permitidos por lei. Mas pela entrevista de Graña, parece que essas cotas não eram cumpridas e pouco fiscalizadas, pois ele afirma que antes havia uma liberdade muito grande na Argentina para a exibição de anúncios.

Heber Martínez é a favor do limite de 12 minutos por hora de anúncios na TV aberta, assim como da mudança nos limites de publicidade para a televisão a cabo. Antes da Lei 26.522, o cabo também poderia ter 12 minutos por hora, mas esse tempo tinha que ser distribuído entre todos os canais, pois se considerava que esses canais já estavam recebendo um *fee* mensal por assinante. Do ponto de vista prático, segundo ele, os canais a cabo já

estavam vendendo muito mais publicidade do que o permitido e era impossível cumprir essa cota. A LSCA elevou a quantidade de publicidade permitida no cabo para seis minutos por hora por canal. Portanto, além de receber o valor por assinante, esses canais recebem com o faturamento de anúncios. Legalmente, como agora as emissoras a cabo podem competir mais por anúncios com as abertas, Heber Martínez defende que as abertas também recebam essa taxa mensal por assinante, já que elas também fazem parte da grade da TV a cabo. Segundo ele, essa transferência de recursos elevaria a quantidade de produção própria e local, o que ajudaria a garantir a sustentabilidade do modelo de negócios.

Outra medida que Martínez sugere com esse mesmo objetivo é o reconhecimento da atividade audiovisual como indústria. Hoje a Lei fala em serviço, mas se fosse indústria, haveria redução da carga tributária em cerca de 25%, segundo ele. Martínez argumenta que o audiovisual é reconhecido como indústria “sem chaminé” no mundo todo, mas apenas a produção de conteúdo e não a distribuição. Isso significa, por exemplo, que a distribuição de televisão a cabo continuaria sendo serviço. Martínez pede que a televisão tenha os mesmos benefícios fiscais previstos para os *softwares*, já que, com as plataformas digitais, cada vez essas atividades se parecem mais.

Martínez explica que a publicidade oficial aumentou desde a edição da Lei 26.522, mas as emissoras sofreram uma baixa no faturamento provocada pela reforma da lei eleitoral, que proibiu a publicidade paga no rádio e na TV. Segundo ele, nos anos eleitorais – a cada dois anos –, havia um aumento de 25 a 30% de publicidade, devido às campanhas políticas, que agora já não há. Todos esses fatores, somados ao incremento de custos pelas cotas de produção própria, nacional, independente ameaçam o modelo de negócios do setor, de acordo com o porta-voz da *Telefe*.

6.3 A aplicação da Lei 26.522, segundo os entrevistados

Na visão do diretor de notícias de *América*, Rolando Graña, as grandes promessas da Lei 26.522 ainda não foram cumpridas: a quebra dos monopólios e oligopólios, as novas vozes e novos canais, os novos espaços, novas frequências, nada disso existe.

Para o ex-presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e integrante do Farco, Néstor Busso, a aplicação da Lei ficou prejudicada por diversos motivos. Primeiro pelos processos judiciais. Em segundo lugar, a oposição não quis fazer parte dos organismos criados pela Lei, a Afsca e RTA. Também não quis fazer parte da Comissão Bicameral

durante muito tempo, o que impediu a designação do Defensor do Público até o segundo semestre de 2012. Houve também dificuldades de gestão e de orçamento.

O porta-voz do *Clarín*, Martín Etchevers, acredita que a aplicação da Lei 26.522 é feita de maneira seletiva, discriminatória e até os próprios funcionários do governo confessam que o único que os interessa é destruir o *Clarín* e que o resto não importa. “Parece-me muito grave (...) que o governo faça vista grossa a todos os que descumprem a Lei simplesmente por uma questão de acompanhamento editorial e só pretendem aplicar a alguns. A aplicação seletiva e discriminatória parece-me o mais grave de todos” [tradução nossa] (ETCHEVERS, 2012).

Para o jornalista do *La Nación*, José Crettaz, pela forma como o governo age em outros casos tais como a suspeita de corrupção do vice-presidente Armando Boudou, a insegurança no país e a manipulação dos índices de inflação, com a Lei 26.522 não é e não será diferente. Pode aplicá-la com todo o peso necessário ou simplesmente fazer vista grossa para situações de irregularidade, dependendo do comportamento e da linha editorial do grupo multimídia. Essa aplicação arbitrária, segundo ele, faz parte da estratégia do governo de comunicação pública.

O professor Guillermo Mastrini concorda que a aplicação da Lei é totalmente discricionária e vinculada a interesses do governo, muito menos democrática do que o texto em si. Para Mastrini, o governo, ao mudar radicalmente a lei de radiodifusão, tinha a possibilidade de implementar novas práticas no setor. Entretanto, mudou a lei mas continua com as velhas práticas:

Geralmente, na América Latina, não se respeita muito a distinção Estado e governo. (...) Esta Lei permitia estabelecer uma mudança de tendência em direção a uma separação entre Estado e governo. Não foi feito, o que é terrível, não apenas por que deslegitima a Lei, mas também porque projeta um mal funcionamento para o futuro. (...) tomara que eu esteja errado nessa análise, mas suponhamos que haja uma mudança de governo. O governo seguinte vai dizer: “como os anteriores fizeram isso, vou continuar fazendo o mesmo”. Distinto seria se a primeira aplicação houvesse sido com altos padrões de modernização. (...) Nesse sentido, creio que o governo desperdiçou uma oportunidade importante para avançar na aplicação. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

Mastrini acredita que os problemas na aplicação ocorrem porque o objetivo do governo é prejudicar o *Clarín* e não democratizar a comunicação, ainda que para isso, use um marco legal democrático.

Muitos pensavam que com a Lei se democratizava a comunicação. (...) Mas a Lei é como o alicerce da casa. Se alguém tem um alicerce ruim, não pode construir nada. A lei anterior não permitia nenhuma instância de democratização da comunicação porque era de alicerce autoritário. A nova lei tem um alicerce democrático. A partir daí, a política de comunicação de cada governo pode construir uma casa democrática ou não. O alicerce permite, a base está aí, mas isso não significa que o que vai por cima será democrático. O que construiu este governo nesses dois ou três anos não tem sido democrático. [tradução nossa] (MASTRINI, 2012).

Para Henocho Aguiar, a Lei tem um nível de cumprimento baixo. Aplicam-se aspectos mais burocráticos do que os pontos realmente de fundo. Ele também acredita que a aplicação é orientada pelo ataque político do governo ao *Clarín*, por isso cobra mais seriedade e mais inteligência na tarefa de colocar a norma em prática.

O professor Martín Becerra também afirma que, nos pouco mais de dois anos e meio de aplicação, houve mudanças muito pontuais, por dois motivos: primeiro, porque é um tempo curto para mudar um setor concentrado e desorganizado, que tinha uma superposição de normas, decretos e leis difíceis de entender. Em segundo lugar, nesse período, o governo esteve obsessivo pela guerra com o *Clarín* e não se preocupou seriamente em aplicar aspectos fundamentais da Lei. Segundo ele, há um paradoxo, pois o mesmo governo que promoveu a mudança do marco legal é também um empecilho para sua aplicação. Para que a Lei seja posta em prática, na visão de Becerra, há três desafios: a vontade política e administrativa do governo em trabalhar pela aplicação; a oposição, que deve fazer parte dos órgãos de controle; e os grupos concentrados, porque historicamente estão acostumados que ninguém lhes diga o que fazer.

Um dos autores do anteprojeto de lei, Damián Loreti, também acredita que o governo e a autoridade de aplicação usam a Lei no enfrentamento com o grupo *Clarín*. Mas discorda que a intencionalidade da aplicação seja essa. Segundo ele, não há antecedentes que justifiquem essa afirmação, já que muitos dispositivos que não têm relação com o *Clarín* estão funcionando. Ele afirma que, na aplicação da norma, é inevitável enfrentar os grupos concentrados. Por isso, o *Clarín* usa a Lei para se fazer de vítima, porque, de fato, a norma o afeta.

O coordenador-geral da Afsca, Luiz Lázzaro, aponta as dificuldades que o governo enfrenta para aplicar a Lei:

Temos que tratar de aplicar esses princípios em um contexto onde o mercado já concentrou e monopolizou setores inteiros do processo comunicacional, com um forte impacto da política. Isto é, durante muitos anos, os grupos midiáticos definiram e condicionaram a agenda dos governos. Nessa mudança no governo, na autoridade, na

lei, na sociedade civil que se mobilizou para isso, estamos de acordo que requer colocar limites no mercado e que isso supõe assumir um nível de confrontação, porque estamos discutindo um modelo político e um modelo de negócios. [tradução nossa] (LÁZZARO, 2012).

Lázzaro também acredita que, para colocar a LSCA em prática, o confronto do governo com os grupos concentrados é inevitável.

O diretor de notícias do grupo *América*, Rolando Graña, analisa o cenário contemporâneo como uma corrida contra o tempo do governo para aplicar a Lei, sobretudo contra o grupo *Clarín*, e a partir daí organizar o espectro eletromagnético. Enquanto isso não sucede, ele afirma que tudo continua mais ou menos igual, apenas com mudanças “cosméticas”, expressão que ele usa para expressar que foram transformações pontuais e não estruturais. Graña acredita que a Lei pode se tornar letra morta em muitos aspectos, caso o governo não tenha força para aplicá-la, de acordo com a pressão dos entes regulados e também com as mudanças tecnológicas no setor. Tudo depende da correlação de forças. Mas ainda que a Lei 26.522 não seja aplicada, ele afirma que após todo esse processo de discussão e aprovação, é muito difícil outro governo, mesmo que de oposição, voltar atrás nas batalhas que já foram ganhas contra o *Clarín*. “Ninguém vai devolver as transmissões de futebol, ninguém vai voltar atrás na Lei de Meios. (...) Primeiro, porque não há maneira de voltar atrás. Ninguém pode duvidar das boas intenções teóricas da Lei. (...) Ninguém vai desarmá-la” [tradução nossa] (GRAÑA, 2012). Graña reconhece que houve um processo sem precedentes na história argentina, no qual é impossível retroceder. Na visão dele, a Lei pode não sair do papel, ser pouco aplicada, mas não será revogada por um instrumento mais favorável ao *Clarín* e a outros grupos multimídia.

O secretário-geral da Fatpren, Gustavo Granero, acredita que já houve algumas mudanças, como o aumento na quantidade de FMs no interior do país; a autorização aos povos indígenas para explorarem rádios FM no seu idioma; a emissão de mais música nacional; a produção de mais conteúdos de ficção; mais jornalistas trabalhando. Mas espera que haja a implementação de todos os artigos da Lei. A crítica principal de Granero é quanto à aplicação da norma. Contudo, ele também reconhece que a LSCA cria diversos mecanismos como as cotas de conteúdo, o Defensor do Público, o Conselho Federal, os eventos de interesse público que devem ser transmitidos por televisão aberta, são tantas variáveis que custa ao Estado armar uma estrutura para colocá-la em funcionamento, porém é preciso que funcione, segundo Granero.

De acordo com Santiago Marino, da Amarc, as organizações de emissoras comunitárias compartilham a visão de que quase nada foi posto em prática. Há algumas questões pontuais como os concursos para licenças de baixa potência em lugares com disponibilidade de espectro, mas “a Lei se aplica em condições pobres e precárias, por um conjunto de razões” [tradução nossa] (MARINO, 2012). A primeira que ele aponta são as ações judiciais movidas pelos atores que se opuseram à norma e que suspenderam sua aplicação em todo o país, por uma decisão de um juizado de uma província. Em segundo lugar, pela falta de decisão política do governo de a implementar em todo o seu conjunto. Para ele, o governo tem que demonstrar que o objetivo geral da política é democratizar a comunicação e não se mover por um objetivo específico que é o de afetar ao *Clarín* e a única maneira de garantir isso é a aplicação integral da Lei. Terceiro, e mais difícil de resolver, segundo Marino, é o setor privado cumprir a legislação, tanto o grupo *Clarín* quanto os grupos multimídia afins ao governo. Outro desafio, na visão de Marino, é a oposição ocupar os lugares a ela reservados e exercer sua função de controle. Como a entrevista foi feita em abril de 2012, a oposição ainda não havia entrado na diretoria da Afscs e da RTA, portanto, esse desafio já foi parcialmente cumprido. Como esses representantes entraram em novembro, ainda não foi possível, dentro do recorte temporal deste trabalho, identificar como será sua linha de atuação, se de fato exercem sua função de controle, que contribuições trarão para a aplicação da Lei 26.522.

Para Marino, democratizar a comunicação, em síntese, seria “estabelecer condições para o funcionamento do sistema de meios em que convivam privados com fins de lucro, privados sem fins lucrativos e meios público-estatais em situação equitativa em termos de capacidade, de financiamento e de marcos normativos” [tradução nossa] (MARINO, 2012). Segundo ele, um elemento da democratização é a diversidade de atores e tipos de discursos que circulam. Por isso, uma regulação democrática garante o acesso universal, a diversidade e a participação cidadã. Na visão de Marino, tudo isso está contemplado na Lei 26.522, mas na aplicação, ainda não.

De acordo com Néstor Busso, a sociedade civil organizada continua mobilizada pela aplicação da Lei:

Não estivemos quietos. No ano passado foi um ano eleitoral, ou seja, qualquer coisa que houvesse teria relação com as eleições. Houve uma certa espera. Depois, imediatamente nos colocamos em movimento. Fizemos um documento e apresentamos propostas ao governo. Portanto, a sociedade civil está mobilizada. Talvez se veja pouco isso, porque tem pouca presença nos meios de comunicação, mas acredito que há uma mobilização. [tradução nossa] (BUSSO, 2012).

No começo de 2012, a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática reuniu-se com o governo e entregou um documento em que pede a aplicação e coloca-se à disposição para ajudar nessa tarefa.

Para o professor Martín Becerra, a mobilização da sociedade civil pela aplicação da Lei é pequena porque a maioria dos grupos mais organizados é próxima do governo:

Eles compartilham algumas análises com o governismo, por exemplo o uso das emissoras estatais como governamentais, mas eu detecto que estão cada vez mais contrariados. Eles dizem: ‘trabalhamos tantos anos e finalmente não nos dão licenças?’. (...) Mas por enquanto continuam sendo um apoio forte do governo. [tradução nossa] (BECERRA, 2012).

Entretanto, segundo Becerra, há grupos menores, alternativos, que são contrários ao governo e reclamam que as taxas para participar do concurso de televisão digital, por exemplo, têm preços proibitivos para emissoras comunitárias e populares. Contudo, são grupos numericamente menos importantes, mas, pelo menos, há uma efervescência e uma discussão em torno dos problemas na aplicação da Lei, na visão de Martín Becerra.

O Capítulo 6 expôs o material coletado na pesquisa de campo sobre as categorias de desconcentração da propriedade e da produção de conteúdo. Buscou-se relacionar os dados documentais com as entrevistas semi-estruturadas. Contudo, essas relações ficam mais claras no Capítulo 7, que analisa os resultados encontrados nas três categorias apresentadas nos dois últimos capítulos. Percebe-se que a aplicação da Lei 26.522 está aquém do texto legal e, com base na coleta, busca-se as razões para esse quadro e os desafios para alcançar a implementação integral da LSCA.

7. Análise

O conflito dos Kirchner com o grupo *Clarín*, com origem em negociações de bastidores, mas que veio a público na crise do campo pela Resolução 125, é o que coloca a nova lei para a comunicação audiovisual como prioridade na agenda governamental, a ponto de haver vontade política para levar essa proposta adiante, apesar do grande enfrentamento que ela poderia gerar com o setor de radiodifusão. Essa vontade política foi fortalecida pelo apoio de parte da sociedade civil que já participava de movimentos pró-democratização da comunicação e pela adesão de uma parcela social que não costumava discutir o tema, mas que foi afetada pelo conflito entre o os Kirchner e o *Clarín*, materializado nos discursos midiáticos, no qual os veículos revelaram sua face de ator político de maneira inesperada. A esse quadro, soma-se a fragmentação dos empresários, que não conseguiram uma posição de consenso sobre o projeto de lei e acabaram sendo omissos nas discussões. Acrescenta-se ainda a unidade dos parlamentares kirchneristas no Congresso para votar a proposta e o apoio conseguido junto à esquerda não-kirchnerista, o que isolou a oposição, num momento estratégico em que o governo ainda tinha maioria no Parlamento.

Embora a motivação do governo para enviar um projeto de lei de radiodifusão ao Congresso tenha sido o conflito com o *Clarín*, a lei vai muito além do que o mero objetivo de vingança. É um texto que foi amplamente discutido na sociedade civil e, ainda que o debate tenha sido pouco técnico e se concentrado mais em questões políticas, aproveitou-se o acúmulo dos 73 projetos de lei de radiodifusão mal-sucedidos que a Argentina teve desde a redemocratização. Tanto que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual tem semelhanças com o projeto do Conselho para a Consolidação da Democracia (Cocode) e com a proposta de criação da *Radio y Televisión Argentina* (RTA), aprovada no fim do governo de Menem e vetada por De la Rúa, para citar dois exemplos. A LSCA também se apoiou na experiência da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, em legislações de outros países e nos tratados internacionais de Direitos Humanos. Do acúmulo de todas essas bases, construiu-se um texto que não poderia se limitar à compreensão apenas de uma vingança contra o *Clarín*.

O texto aprovado resultou em uma lei que cumpre quase todos os parâmetros (MENDEL; SALOMON, 2011) para uma regulação democrática: prevê uma autoridade reguladora independente e plural; fixa limites de propriedade de licenças e cotas para conteúdo nacional, próprio e independente; regras específicas para emissoras público-estatais

e para comunitárias; outorga de licenças pela autoridade de aplicação, mediante concurso ou concessão direta quando há disponibilidade de espectro, desde que o proprietário cumpra os requisitos legais. Identificou-se apenas uma marca clara no texto legal que reflete a forte tradição presidencialista e a permanência de velhas práticas, que é a manutenção das outorgas de licenças de mais de 50 km de extensão e/ou em cidades de mais de 500 mil habitantes por decreto presidencial. Mendel e Salomon (2011) afirmam que a outorga de licenças deve ser de competência da autoridade reguladora independente, para evitar qualquer suspeita e qualquer prática de influência política, o que não se verifica na legislação argentina. Alguns entrevistados asseguram que o decreto presidencial é apenas um ato administrativo, já que todas as licenças passam antes por concurso na Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, com jurados escolhidos pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual. Reconhece-se que houve uma mudança considerável em relação ao regime de outorga anterior, no qual a concessão de todas as licenças era tarefa da Presidência. Contudo, esse resquício do velho regime de outorgas pode levar à suspeita de favorecimento ou ao uso político das frequências de maneira mais direta do que se fossem concedidas por uma autoridade colegiada.

Também se pode citar como ponto fraco da legislação o fato de não abordar a convergência tecnológica, uma tendência que já está em processo no mundo todo e que, em breve, exigirá uma revisão da legislação. Contudo, como afirmou Lázaro (2012), regular a convergência não é tarefa fácil. Envolve o desafio de desconcentrar o setor audiovisual, estimular emissoras pequenas e produtores de conteúdo independente, ao mesmo tempo em que se permite a entrada das empresas de telefonia, dez vezes maiores do que o maior grupo multimídia de comunicação de massa. Isso exige mecanismos de regulação que fortaleçam o audiovisual e impeçam que ele seja engolido pelas telefônicas. Trata-se de uma tendência de mercado que, sem políticas regulatórias, leva à concentração. Se a metalinguagem da regulação é a pluralidade e a diversidade de atores, há que se levar em consideração esses aspectos na hora do planejamento da política pública.

Apesar dessas ressalvas, pode-se considerar que, no geral, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual está em sintonia com marcos internacionais de regulação democrática da comunicação. São três aspectos principais que objetivam a democratização do setor: a criação de um conjunto de instituições plurais e colegiadas que conduzam a aplicação da norma; os mecanismos de desconcentração de propriedade, por meio da entrada de novos atores e da adequação de grupos multimídia aos limites societários e de licenças; e a descentralização da produção de conteúdos, por meios da restrição à formação de redes e de

cotas de produção própria, nacional e independente. A aprovação da LSCA significa uma mudança de paradigma para o setor em diversos aspectos: de um marco legal da ditadura para um texto democrático; de um decreto-lei que passou por diversas mudanças para atender às pressões empresariais e que permitiu a concentração para uma legislação capaz de promover a desconcentração; de uma norma que excluía as associações sem fins lucrativos rumo a uma lei que prevê 33% do espectro eletromagnético aos atores sem fins de lucro, além de diversos canais de participação na formulação e na aplicação das políticas públicas para o setor. Entretanto, a política pública não termina na fase da legislação. A existência de um marco legal democrático não garante que sua aplicação será democrática e nem mesmo garante sua aplicação, como foi possível comprovar pelo estudo do caso argentino. Antes de fazer uma análise geral do novo modelo de regulação, concentremo-nos nas três categorias de análise.

7.1 Arquitetura institucional: o órgão regulador

A Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca), encarregada de aplicar a Lei 26.522, foi constituída dois meses após a sanção da legislação. A Afsca substituiu o Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), e dele herdou toda a sua estrutura: desde o edifício-sede, no centro de Buenos Aires, passando pelos funcionários, equipamentos, algumas delegacias no interior e até a página *web*, que posteriormente foi reformulada.

Um dos aspectos centrais apontados por vários entrevistados foi a falta de independência do órgão regulador em relação ao governo, embora a Afsca seja mais plural do que o Comfer. Esse vínculo também foi detectado nos discursos do presidente da Afsca, Martín Sabbatella, que relembra, de maneira recorrente, a vontade política do governo em aprovar a LSCA e promover sua aplicação. Sabbatella também costuma comentar assuntos do governo, alheios à regulação da comunicação audiovisual. A falta de independência ocorre por, pelo menos, três motivos. Primeiro, porque até novembro de 2012, a oposição, com dois representantes na diretoria da Afsca, não a integrou. A convivência de tradições políticas distintas não é comum nas instituições estatais argentinas. Em segundo lugar, porque a diretoria não tem funcionado como órgão colegiado e plural, da forma como está prevista na Lei. O presidente é quase sempre o único que aparece em todas as notícias publicadas na página da Afsca, relativas às atividades institucionais. E como ele é escolhido pelo Poder Executivo, tende ao governismo. Por último, há diretores com atividades incompatíveis com as da autoridade, tais como o governador Eduardo Capitanich, da província do Chaco. Segundo entrevistados, Capitanich também não tem nenhuma experiência na regulação da

comunicação e foi indicado apenas porque é governista. Esse vínculo com o governo verificado na diretoria da Afsca repete-se na empresa gestora das emissoras público-estatais, *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA), cuja diretoria tem a mesma composição.

A independência do órgão regulador em relação ao poder político é um dos parâmetros da regulação democrática segundo Mendel e Salomon (2011), com origens no modelo liberal norte-americano de agência reguladora. O horizonte de análise oferecido pelas teorias do Estado regulador, no marco da administração pública gerencial, fundamenta-se na despolitização do órgão regulador. Esse modelo é questionado por alguns dos entrevistados como Damián Loreti e Guillermo Mastrini. Loreti dá o exemplo da CRTC canadense, que regulou em nome do mercado e sua decisão foi reformada por um ministério, para garantir o interesse público. Mastrini fala da impossibilidade de haver uma autoridade independente de interferências políticas e defende a representação de interesses plurais, numa visão dialética em que, por meio da disputa de interesses, garante-se equilíbrio nas decisões. Essas ponderações de Loreti e de Mastrini não são exatamente contrárias às diretrizes de Mendel e Salomon. É possível identificar um objetivo comum entre elas que é a regulação em nome do interesse público. Primeiro, é preciso adaptar para a realidade latino-americana o que Mendel e Salomon chamam de independência. No direito constitucional argentino, com origem no europeu continental, trata-se de autonomia decisória e orçamentária em relação aos órgãos da administração direta, na figura da autarquia. Na Lei 26.522, o orçamento próprio está previsto, bem como a autonomia nas decisões tomadas pela diretoria colegiada, embora alguns dos atos administrativos da Afsca ainda dependam do Executivo, como a outorga de licenças de longo alcance; a escolha do presidente, que é indicado diretamente pelo Executivo, sem a possibilidade de eleição dentro da diretoria; e a reformulação da estrutura interna por decreto presidencial. A autonomia, na visão de Mendel e Salomon, dificulta a influência governista, que é também o objetivo da representação plural de interesses. Assim como Mastrini, esses autores também citam a representação plural, segundo o modelo alemão de órgão regulador, como forma de impedir a colonização das decisões por uma única corrente política. Já Loreti teme que a autoridade reguladora autônoma atue em nome do mercado e, por isso, a intervenção estatal é bem-vinda, como garantidora do interesse público. A literatura de regulação da comunicação – Mendel e Salomon (2011) e Saravia, Martins e Pieranti (2008), para citar alguns exemplos – descreve um processo democrático, que permita ampla participação social, com independência não só do governo, mas também dos grupos midiáticos. Tanto Loreti quanto Mendel e Salomon visam à garantia do interesse público na

política regulatória e enxergam o Estado como detentor desse papel, afinal, o órgão regulador é também uma estrutura estatal, embora autônoma, para evitar as ingerências políticas do governo. Nesse caso, portanto, é preciso levar em consideração a distinção teórica entre Estado e governo. A defesa de uma autoridade reguladora autônoma é para protegê-la de influências político-partidárias governistas, e não para isolá-la da estrutura e do papel do Estado de garantir o interesse público. Portanto, a atuação do órgão regulador autônomo, no seio da política pública que vise a garantir o interesse público, exige a vigilância de outras estruturas estatais, para evitar sua captura pelo mercado, mas a autonomia é um objetivo a ser perseguido para reduzir a influência governista e garantir a pluralidade nas decisões.

Além da falta de independência, a atuação da Afsca também foi prejudicada pela insegurança jurídica provocada pela ação de inconstitucionalidade que suspendeu a aplicação da Lei 26.522 até junho de 2010. A autoridade criada pela LSCA ficou seis meses aplicando o decreto-lei da ditadura, até que a Corte Suprema decidiu pela constitucionalidade da nova lei. Essa suspensão atrasou a regulamentação da norma, que deveria ter sido feita no prazo de 60 dias após sua sanção, de acordo com o artigo 156. O Decreto 1.225 só foi publicado em agosto de 2010, mais de dez meses após a sanção.

Disputas políticas no Congresso também prejudicaram o pleno funcionamento das instituições criadas pela Lei 26.522 e atrasaram sua aplicação. Quando a oposição resolveu fazer parte da diretoria da Afsca e da RTA, houve dificuldades para constituir a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, encarregada de indicar os representantes. Segundo os entrevistados, tratou-se de resistência dos governistas a que a oposição fizesse parte da autoridade reguladora e das emissoras público-estatais, devido à pouca tradição argentina de convivência e cooperação entre forças políticas distintas. A falta da Comissão Bicameral também atrasou a nomeação do Defensor do Público, a autoridade encarregada dos mecanismos de ouvidoria e capaz de representar o interesse público nas instâncias administrativas e judiciais. O defensor foi indicado apenas em outubro de 2012, três anos após a aprovação da Lei.

Houve ainda as diversas trocas de presidente, o que dificulta a realização de um trabalho contínuo. Após a saída de Gabriel Mariotto para ser vice-governador da província de Buenos Aires, a Afsca foi presidida por Manuel Baladrón, por três meses, Santiago Aragón, por sete meses e, por fim, em outubro, tomou posse Martín Sabbatella.

A tudo isso, soma-se a falta de estrutura da autoridade reguladora. Primeiro, houve dificuldades orçamentárias, pois apenas em 2012 a Afsca teve orçamento próprio. Em 2010, funcionou em paralelo com o Comfer, o qual aplicava o orçamento, enquanto a Afsca

aplicava as ações. Em 2011, o Congresso não aprovou orçamento para o Executivo, e o Estado funcionou com prorrogações das verbas de 2010. Em segundo lugar, como foi dito, a Afsca herdou a estrutura física do Comfer, que é insuficiente para cumprir as novas demandas criadas pela Lei 26.522, tanto que os próprios empresários afirmam que o cotidiano das empresas ainda não foi afetado. O coordenador-geral, Luiz Lázzaro, reconheceu a falta de funcionários e o Diretor de Supervisão e Avaliação, Gustavo Bulla, admitiu a falta de espaço físico. Herdou também a imagem de uma estrutura com baixa capacidade de regular e a resistência dos entes regulados, acostumados a descumprir a Lei, sem serem sancionados ou terem que pagar multas de baixo valor, que compensam os ganhos econômicos da infração. Como se não bastasse a resistência externa, a Afsca também tem o desafio interno de transformar a cultura institucional de uma equipe acostumada a trabalhar segundo o paradigma da lei anterior, que favorecia os grandes grupos, e que agora tem de trabalhar mais, porque as exigências são maiores e sob um marco legal democrático, que favorece as pequenas emissoras de associações sem fins lucrativos.

Todos esses aspectos fazem com que a diferença entre a Afsca e o antigo Comfer ainda não seja tão evidente e dificultam a aplicação plena da Lei 26.522. No período analisado, como se observou, a Afsca já empreendeu algumas ações para aplicá-la, como a autorização de mais de mil emissoras, a maioria rádios FM, para escolas, universidades, governos provinciais e municipais; dezessete rádios FM para os povos indígenas e um canal de televisão aberta; 18 licenças de TV a cabo para cooperativas, 13 licenças para outras associações sem fins lucrativos – 12 rádios e uma televisão aberta – abertura de concursos para licenças de baixa potência em 11 províncias com disponibilidade no espectro. Os licenciatários também já informam o início e o fim do espaço publicitário ao longo da programação, alguns cumprem a exigência de publicar sua composição societária e a ordenação da grade da TV a cabo também está sendo exigida. Mas essas ações são consideradas pontuais pelos entrevistados, que cobram a normalização do espectro e a elaboração do plano técnico de frequências. Alguns até acreditam que a Afsca concentrou o trabalho na batalha pela aplicação dos mecanismos de desconcentração de propriedade, como o artigo 161, e deixou as demais exigências da Lei 26.522 relegadas ao segundo plano. Além de a desconcentração ser uma prioridade do governo e de os funcionários da Afsca considerarem-na o ponto principal da legislação, falta estrutura para realizar todas as tarefas de maneira simultânea.

Na análise da atuação da Afsca, percebeu-se certa debilidade na transparência da autoridade de aplicação, que busca criar uma imagem de instituição aberta à participação, à

prestação de contas e ao controle social, com todas as suas decisões publicadas no site, canais de ouvidoria, blog, entretanto, há resoluções que não estão na página, não se pode afirmar se por descuido ou porque foram retiradas devido a seu teor. As atas da reunião da diretoria só começaram a ser publicadas no fim de 2012, a partir da nomeação de Martín Sabbatella para a presidência. Com a entrada de Sabbatella, percebe-se maior preocupação do presidente com a divulgação das ações institucionais, tanto que quase todos os dias foram publicadas notícias sobre reuniões de Sabbatella com autoridades e declarações do presidente não apenas sobre temas audiovisuais, mas também assuntos do governo. Contudo, o Censo realizado com todas as emissoras argentinas, uma das primeiras ações da Afsca ao se constituir, não foi divulgado, o que impede o conhecimento exato do tamanho do setor e da disponibilidade do espectro. Essas informações escondidas alimentam os argumentos dos que se opõem à Lei e ao governo de que o propósito da legislação, de sua aplicação e do governo é destruir o *Clarín*.

Quanto às sanções, no período analisado, aplicou-se o chamado de atenção, a advertência, a multa e a suspensão de publicidade. Porém, a maioria em infração ao Decreto-lei 22.285 – 1.481 das 1.926 sanções aplicadas no período –, pois foram cometidas antes de outubro de 2009. Elas demonstram a morosidade do órgão regulador anterior, o que sobrecarregou a Afsca e restringiu sua atuação na aplicação da Lei 26.522. Há uma diversidade de emissoras sancionadas; as que mais cometeram infrações são as do grupo *Clarín*, do grupo *Uno*, a *Telefe*, o Canal 9 e a *DirectTV*.

Até 2012, foram apenas 445 sanções aplicadas com base na Lei 26.522: 10 chamados de atenção e 435 multas. Quase todas as multas pela LSCA, 427, foram aplicadas a empresas da *Cablevisión*, por não ordenar os canais na grade de programação da televisão a cabo. Embora essa empresa tenha a maioria das distribuidoras de TV a cabo do país, outras prestadoras também descumpriram essa norma e não foram multadas. A *DirectTV*, por exemplo, reconheceu que não estava cumprindo o ordenamento e não recebeu nenhuma multa por esse motivo. Portanto, apenas nesse caso se encontrou indícios na atuação da autoridade reguladora de forma arbitrária, motivada provavelmente pelo conflito com o *Clarín*.

Em comparação com as sanções aplicadas sob a vigência da lei anterior, houve uma redução de cerca de 60%. Um dos funcionários da Afsca atribui essa redução a um maior cumprimento da Lei por parte dos titulares de licença e a recuperação da capacidade estatal de regular. Contudo, isso não significa que a Lei seja integralmente cumprida pelos entes regulados e tampouco que o único aspecto descumprido é o ordenamento dos canais a cabo na grade de programação, como demonstram as entrevistas e os documentos coletados. Por exemplo, embora as cotas de produção de conteúdo tenham entrado em vigor em junho de

2011, não foram cobradas a partir dessa data nem em 2012. Pelo menos, nenhum veículo foi sancionado por esse motivo no período, embora o informe de conteúdos da TV aberta mostre que essas cotas ainda não estão sendo cumpridas. De acordo com os funcionários da Afscsa, há uma certa compreensão da autoridade de aplicação de que o setor precisa de tempo para se adequar à Lei, pois muitas medidas impactam diretamente o modelo de negócios das empresas e elas necessitam um prazo maior para fazer investimentos e cumprirem as determinações. Entretanto, até dezembro de 2012, não se percebia um planejamento claro da autoridade para uma adequação gradual, que fixasse prazos para o cumprimento dessas cotas de conteúdo, a partir dos quais as sanções começariam a ser aplicadas. O Decreto 1.225/10 estabelece metas graduais para a adequação da programação às pessoas com deficiência, como a inclusão de *closed caption* e de audiodescrição. Mas não prevê o mesmo para as cotas de produção nacional, própria, independente e para os conteúdos infantis. Além dessa falta de planejamento, como já foi dito, há um número insuficiente de profissionais e falta de estrutura para fiscalizar as novas exigências na sede da Afscsa e nas delegacias.

As resoluções sobre sanções revelaram, na prática, o processo de concentração por qual passou a televisão a cabo na Argentina. Mais de 400 multas foram aplicadas a 130 empresas aparentemente pequenas, do interior do país, mas a *Cablevisión* foi quem fez a defesa de todas elas, alegando ser a proprietária das organizações. Porém, o Comfer não havia autorizado a transferência de titularidade entre essas empresas. Não se sabe nem se ela foi solicitada, tendo em vista que os entes regulados descumpriam diversos aspectos do marco legal anterior e o Comfer havia perdido a capacidade de regular. Por isso, a defesa não foi aceita e as empresas foram multadas. No relatório da Afscsa sobre os limites de propriedade, o *Clarín* aparece com 240 licenças de serviços de televisão a cabo. Na verdade, como não se formalizou a transferência da titularidade de diversas empresas, essas licenças podem passar de 400.

Como a aplicação da Lei 26.522 depende, em grande medida, da atuação da Afscsa, nos primeiros três anos, ela se deu apenas de maneira parcial e foi prejudicada por alguns problemas por quais passou a autoridade, quais sejam a falta de independência em relação ao governo; a falta dos representantes da oposição na diretoria; as diversas trocas de presidente no período; a nomeação de integrantes sem conhecimento de regulação da comunicação ou com cargos incompatíveis ao trabalho na autoridade de aplicação; a falta de pluralidade nas ações e decisões da diretoria, concentradas na figura do presidente, quando deveriam ser colegiadas; o atraso na entrada em vigor da legislação, o que, por sua vez, atrasou as demais etapas como a regulamentação; as disputas políticas que levaram ao atraso na nomeação da

Comissão Bicameral; a falta de estrutura física, de pessoal e as dificuldades orçamentárias; a necessidade de concluir as tarefas herdadas do Comfer; a resistência dos entes regulados em cumprir o novo marco legal; o desafio de mudar a cultura institucional e de se reorganizar a partir de um novo paradigma; o foco no conflito em torno da desconcentração de propriedade, deixando as demais tarefas em segundo plano, seja pela falta de pessoal para conduzir as diversas demandas de maneira paralela ou por assumir a obsessão do governo no conflito com o *Clarín*.

7.2 Desconcentração de propriedade

A entrada de novos atores na comunicação audiovisual foi efetiva para os entes estatais. Escolas, universidades, governos provinciais e municipais receberam mais de mil autorizações para explorar o serviço e os povos indígenas, que representam 1,5% da população, já possuem dezessete rádios FM e um canal de TV.

Mas a cota de 33% do espectro para as sociedades sem fins lucrativos, uma das medidas capazes de desconcentrar e equilibrar o setor, ainda está longe de ser cumprida, o que gera descontentamento e protestos de algumas associações. Apenas 18 licenças foram outorgadas para as cooperativas e 13 para as demais associações, mas nenhuma delas em grandes cidades como Buenos Aires, Córdoba e Rosario, onde ainda não houve a normalização do espectro.

No caso das cooperativas, bastante competitivas no serviço de televisão a cabo, muitos pedidos de licenças estão sendo questionados pelas empresas do grupo *Clarín* na Comissão de Defesa da Concorrência. Percebe-se um esforço dos entes regulados, principalmente dos que são contrários à legislação em recorrer a todas as instâncias administrativas e judiciais possíveis para evitar ou atrasar a aplicação da Lei 26.522. Essa judicialização é consequência da regulação democrática tardia, após os movimentos de concentração e da consolidação do mercado, num sistema que protege a propriedade privada e o direito adquirido.

Já no caso das demais associações sem fins lucrativos, o acesso à licença não é garantia de que elas tenham capacidade patrimonial para abrir e manter uma emissora, principalmente de televisão, que exige ainda mais investimento. A lei garante o acesso, mas a efetivação dessa política pública exige que se criem condições econômicas para a manutenção da licença. Essas associações podem vender publicidade, mas ainda são pouco atrativas para os anunciantes. Nem todas podem receber publicidade oficial, pois isso demanda uma formalização que muitas delas não possuem. Mesmo assim, uma preocupação dos

representantes dessas organizações é que elas não dependam exclusivamente da publicidade oficial, tanto para preservar a liberdade editorial quanto para não ficarem vulneráveis à instabilidade desses recursos. Uma providência que a Afsca já tomou foi fazer processos de outorga diferenciados para esses atores, levando em conta outros critérios como o capital social e a vinculação comunitária, além de fixar tarifas diferenciadas para participar dos concursos. Outra política pública que facilita a manutenção das emissoras sem fins lucrativos é o Bacua, o banco público de conteúdos audiovisuais. Entretanto, esses mecanismos ainda são insuficientes e o financiamento continua sendo um gargalo para essas emissoras. Os entrevistados apresentaram outras duas soluções. Primeiro, compartilhar uma licença entre várias associações, mas admitem a dificuldade da convivência de interesses divergentes e ideologias distintas. Em segundo lugar, o compartilhamento de estrutura física, o que exigiria uma alteração na Lei 26.522. O texto não permite a cessão da infraestrutura para a exploração por terceiros, com o intuito de evitar o aluguel de espaço na programação. Mas no caso da TV digital, isso está garantido pela plataforma pública mantida pela empresa estatal Arsat, embora ainda não esteja claro qual será a contrapartida para essas emissoras usarem a infraestrutura, já que muitas não têm condições de pagar o “aluguel” como os privados com fins lucrativos, ou pelo menos, não podem pagar o mesmo valor.

Para cumprir a cota dos 33% do espectro para associações sem fins lucrativos, principalmente nas grandes cidades, com o espectro lotado, a Afsca contava com as 220 licenças de TV digital, pois a digitalização abre o espaço necessário no espectro. Vários funcionários da Afsca afirmaram que a TV digital saudaria muitas dívidas no setor de comunicação audiovisual na Argentina. No entanto, o concurso foi suspenso pela Presidência, pois não houve tanta procura como se imaginava: apenas 70 propostas para 220 licenças. O governo estuda se a baixa procura é pela taxa que deve ser paga à Arsat para usar a plataforma pública digital. Alguns licenciários reclamaram que o valor é alto. Entretanto, pelo cenário de concentração da radiodifusão no país, pode-se concluir que é também uma questão de configuração do mercado, com poucos produtores, que retransmitem no interior seus conteúdos produzidos em Buenos Aires, onde a publicidade também está concentrada. Como no atual modelo de negócios, os anúncios já estão dirigidos a um número restrito de atores, na medida em que o modelo de financiamento da radiodifusão é comercial, não é possível que surjam novos atores de uma hora para outra no setor, que se interessem pelas novas licenças de TV digital. A pluralidade é garantida pela Lei, mas não se efetivou a partir da vigência do marco legal. E a garantia de acesso provou que tampouco é garantia de pluralidade. O

surgimento de novos atores demanda um equilíbrio mais delicado entre acesso, mecanismos de financiamento e sustentabilidade do negócio.

No quesito TV digital também é preciso reconhecer que a Afsca não está cumprindo a Lei ao outorgar licenças experimentais de TV digital para determinados canais e algumas já foram até prorrogadas, em vez de realizar o concurso dessas licenças.

Quanto à desconcentração de grupos multimídia, ainda não foi aplicada para o *Clarín*, o grupo que possui o maior número de licenças, por causa da medida cautelar que ele possui, mas também não foi aplicada aos demais grupos que não possuem cautelares. As entrevistas dos funcionários da Afsca indicam que isso só será feito após o trânsito em julgado da ação judicial do *Clarín*, sob diversos argumentos: se o *Clarín* ganha a causa, o mercado estará livre; a Afsca teria que pagar indenizações aos outros grupos; não faz sentido começar a desconcentração pelos grupos menores, pois a Lei tem que ser aplicada de forma igualitária.

Para a Afsca, a desconcentração de propriedade é o objetivo principal da Lei 26.522, o que pode ser comprovado tanto nas entrevistas dos funcionários quanto nos discursos do presidente Martín Sabbatella reproduzidos no capítulo 6. Em 2012, a Afsca depositou bastante expectativa no dia 7 de dezembro, prazo de validade dado pela Corte Suprema à cautelar do *Clarín*, a partir do qual o processo de desconcentração poderia ser iniciado. Além de realizar um grande festival cultural pelo país para divulgar a LSCA e ampliar o apoio popular à aplicação da Lei, produziu relatórios que informavam sobre a situação de desconcentração de propriedade no país. Esses relatórios, divulgados em outubro de 2012, foram os primeiros a reconhecer que havia outros grupos multimídia, inclusive de empresários amigos do governo, que descumpriam os limites da Lei, além do *Clarín*, e demonstraram que a aplicação do artigo 161 seria, de fato, igual para todos, opositoristas ou governistas. *Telefónica* foi o único grupo que não foi citado pela autoridade, por pelo menos duas irregularidades na propriedade do canal de televisão *Telefe*: porcentagem de capital estrangeiro superior a 30% e prestadora do serviço público de telefonia. Embora a *Telefe* tenha uma medida cautelar por uma ação sobre a nacionalidade de *Telefónica Media*, que envolve o tratado de reciprocidade com a Espanha e com os Estados Unidos, a Afsca nunca demonstrou interesse no julgamento dessa ação para aplicar os limites de propriedade da Lei 26.522 da forma como demonstra para *Clarín*. Também é certo que nenhum grupo supera o *Clarín* em número de licenças e se a desconcentração não puder se aplicada a esse grupo, a Lei terá falhado. Contudo, se a Afsca demonstrasse o objetivo de aplicar a desconcentração de propriedade também aos outros grupos, inclusive aos governistas, garantiria que o intuito da regulação é de fato a

democratização da comunicação e não a aplicação arbitrária. Desse modo, enfraqueceria os argumentos dos opositores à Lei e facilitaria seu cumprimento.

Parte da resistência dos entes regulados em relação à Lei 26.522 já está sendo vencida, tanto que dos 20 grupos que descumprem os limites de propriedade, 19 apresentaram propostas de adequação até o prazo de 7 de dezembro de 2012. Apenas o *Clarín* não apresentou, pois conseguiu a prorrogação da medida cautelar.

Junto com a tarefa de promover a desconcentração de propriedade, está o desafio de sustentabilidade do mercado e do estímulo à entrada de novos atores, para que a continuidade do serviço seja garantida. Portanto, além de superar obstáculos judiciais e a resistência dos entes regulados, a aplicação dos artigos 45 e 161 depende da criação de condições reais para sua implementação, do estímulo a arranjos econômicos e políticas públicas que permitam ocupar esses espaços de negócios deixados pelos grupos multimídia.

7.3 Descentralização de conteúdos

No período analisado, com base nos informes de conteúdos da TV aberta, é possível identificar algumas tendências de mudança nos tipos de conteúdos produzidos: um aumento na quantidade de horas emitidas na TV aberta, queda na retransmissão de programas da grande Buenos Aires no interior; aumento da produção própria de conteúdos em algumas regiões argentinas; aumento da emissão de produção independente; e crescimento da programação infantil nos canais privados. As mudanças provam que a Lei 26.522 já impacta a produção de conteúdo, mas essa tendência é lenta, pois as porcentagens de produção própria, independente e infantil ainda estão aquém dos limites legais.

Percebeu-se também, entre as resoluções da Afscsa, que algumas empresas estão se adaptando às exigências de maneira espontânea. A *DirecTV*, por exemplo, criou o canal próprio que a Lei estabelece, em que deve cumprir as cotas de conteúdo. Nas entrevistas, os representantes das emissoras também afirmaram que estão produzindo mais conteúdo infantil, embora não concordem com essa determinação.

A transição gradual é compreensível, pois o período de dois anos sobre os quais há dados disponíveis obviamente não é suficiente para provocar a descentralização da produção de conteúdos na TV aberta argentina. Essa é uma tarefa de longo prazo, pois demanda a construção de um modelo de negócios sustentável no interior e a superação de uma lógica econômica, produtiva e criativa vigente no país ao longo de toda a história da TV argentina. Entretanto, como as sanções relativas à desconcentração de conteúdo ainda não começaram a

ser aplicadas, se não houver a fixação de metas e cronogramas por parte da autoridade reguladora, dificilmente os canais vão cumprir essas exigências.

Entre as tendências observadas também está a especialização do canal público nos conteúdos educativos, culturais e na transmissão das partidas do programa *Fútbol para todos*. Já os canais privados incrementaram a programação infantil, para cumprir as exigências legais, mas sua grande vocação são os programas de variedades, que superam os 40% da programação.

A descentralização da produção de conteúdos é um foco de grande resistência dos empresários, por questões econômicas. Eles questionam a sustentabilidade de seus negócios. Por um lado, é preciso levar em consideração que o setor audiovisual não é infinito. De fato, suporta uma quantidade restrita de atores, uma limitação do modelo comercial, que depende da captação de publicidade para seu financiamento. Entretanto, esse número de *players* é variável de acordo com as condições de cada mercado e não pode ser determinado *a priori*. Por isso, com apenas três anos de vigência da Lei e pequenas mudanças no setor, esse argumento de que a Lei torna os negócios audiovisuais inviáveis ainda não se sustenta.

Os funcionários da Afscsa admitem que o atual modelo de canais de cabeceira em Buenos Aires que vendem conteúdo para retransmissoras do interior está ameaçado. A proposta é criar um novo modelo de negócios, com mais atores e com desconcentração de publicidade, que agora deve ser contratada no mercado local e não mais em Buenos Aires para todo o país. O novo marco vigente encarece a produção de conteúdos, mas o objetivo é aumentar os investimentos no setor, pois antes, com muito pouco, alcançava-se quase todo o país. Eles também afirmam que já estão surgindo pequenas produtoras no interior, como reflexo da Lei 26.522.

A proibição de formação de redes e os limites de propriedade já inviabilizaram o setor em 1957, sob a vigência da Lei 15.460, devido à concentração de publicidade em Buenos Aires. Mas agora, além das condições econômicas serem outras, a proposta é mudar também a contratação de publicidade, que deve ser feita em nível local, para a criação de um mercado capaz de sustentar os veículos de comunicação locais. É uma aposta, sem garantia de sucesso, mas há que se tentar.

Para transformar esse modelo de negócios, o setor privado comercial reconhece que o governo tem executado políticas como o Bacua e os editais de fomento à produção de conteúdos, mas consideram essas iniciativas insuficientes e temem a fragmentação do setor privado a ponto de passar a ser dependente do Estado. A preocupação dos empresários é legítima e a Afscsa tem que ser vigilante nesse sentido, dos rumos do setor. Se esse novo

modelo proposto pela Lei é sustentável, ainda não é possível afirmar, e apenas a prática vai determinar. E se a prática der sinais de problemas, a autoridade de aplicação tem a possibilidade de repensar a regulação, modificar a Lei, criar políticas públicas para fomentar o setor, fazer ajustes que visem um modelo de negócios possível. Algumas saídas são as parcerias, co-produções e o estímulo a produções independentes. Mas, como diz Mastrini (2012), o que não pode ser feito, sob o argumento apriorístico da inviabilidade econômica, é simplesmente não tentar encontrar um novo equilíbrio mais plural para o setor. Isso significa mudar o foco do lucro para o do interesse público, sem perder de vista aspectos econômicos como a sustentabilidade.

7.4 Análise do conflito

Além da batalha judicial pela aplicação da desconcentração de propriedade, há uma batalha discursiva e ideológica do *Clarín* contra o governo e a Afsca e vice-versa. O conflito entre a Afsca e os entes regulados na aplicação da Lei 26.522 confunde-se com o conflito político entre o governo e o *Clarín*. Sem uma análise sistemática de conteúdo, mas com base nas entrevistas e na observação durante os dois meses da pesquisa de campo, foi possível perceber que o *Clarín* continua mostrando sua face de ator político, pois usa as páginas dos jornais e a programação das emissoras do grupo para atacar e se defender da aplicação da Lei e dos ataques do governo. Qualquer episódio em torno da LSCA figura na capa do jornal, como a decisão da Corte Suprema de que a cautelar só valeria até 7 de dezembro, e o que Granero (2012) afirmou sobre notícias com apenas uma fonte é recorrente quando a temática é a Lei. Além disso, a fonte costuma ser de oposição ao governo e à Lei, quando não é de outra empresa de comunicação, como o empresário dono do grupo *Uno*, Daniel Vila (LA NACIÓN, 2012), ou do próprio *Clarín*, como o advogado do grupo Damián Cassino (CLARÍN, 2012c). Esse processo é chamado por Becerra e Lacunza (2012) de endogamia da produção informativa, quando a origem da notícia são as próprias empresas de comunicação e há muito pouca circulação da informação. Além disso, apresenta-se como vítima dos ataques do governo e intitula-se, junto com alguns poucos veículos como o jornal *La Nación*, como “meios independentes”, no sentido de independente do governo e da publicidade oficial, para se diferenciar dos que possuem discurso governista e/ou recebem publicidade oficial.

Do mesmo modo, no campo oposto, o governo usa a publicidade oficial para manter um grupo de veículos com linha editorial governista, os quais produzem notícias com o mesmo vício da endogamia. As emissoras público-estatais, por vezes, incluem-se nesse grupo

de discurso governista, pois os kirchneristas acreditam que vale utilizar todas as ferramentas possíveis para derrotar o *Clarín*, inclusive colocar os meios público-estatais como instrumentos desse conflito. Além disso, Cristina Kirchner mantém a estratégia iniciada por Néstor de eliminar mediadores entre o governo e os cidadãos. Por isso, realiza freqüentes atos públicos na Casa Rosada – no período da pesquisa de campo, eram cerca de dois por semana, mas foi um período conturbado da re-estatização da empresa petroleira YPF – e até em estádios de futebol, transmitidos ao vivo pela TV pública para todo o país, em que é comum reforçar a ideia de que o *Clarín* é o inimigo. O canal 7 também criou o 6,7,8, um programa exclusivo na televisão pública com o intuito de criticar a parcialidade dos veículos opositores.

A publicidade oficial é, portanto, uma das armas do conflito, assim como as emissoras público-estatais e até a aplicação de alguns aspectos da Lei 26.522. Mendel e Salomon (2011) alertam para a necessidade de uma distribuição equilibrada de publicidade oficial, segundo regras claras, mas também afirmam que poucos são os países que possuem leis para a distribuição dos anúncios oficiais. Se houvesse transparência nos critérios adotados, essa norma talvez seria desnecessária, embora com a mudança de governo, não haveria garantia de que a publicidade continuaria a ser distribuída de forma equilibrada. Por outro lado, legislar nesse sentido pode engessar a publicidade oficial e impedir que ela cumpra seus objetivos, por exemplo, de difundir uma campanha pública a um segmento específico, que demande o anúncio em veículos especializados. É um campo a se discutir e no qual a sociedade civil precisa cobrar transparência do governo, em termos de valores e destinos. Isso, não se encontrou na Argentina. Os gastos com publicidade oficial não estão publicados em nenhum *site* do governo. Por isso, os dados sobre a publicidade oficial do governo Cristina Kirchner foram solicitados à Presidência, sem resposta. Desse modo, as únicas evidências que temos a respeito da publicidade oficial são as entrevistas realizadas e os informes feitos por organizações não-governamentais. Mesmo assim, as informações recolhidas são suficientes para revelar o uso político da publicidade oficial no conflito com o *Clarín* e na manutenção de um discurso governista em alguns veículos, o que contraria as máximas de pluralidade de vozes da LSCA.

Embora não seja o objetivo deste trabalho, vale observar rapidamente que o jornalismo absorveu esse conflito entre o governo e o *Clarín*, de modo que é possível encontrar uma linguagem dual, que frequentemente usa palavras como guerra, batalha, inimigo, bem e mal, tanto nos veículos governistas quanto nos de oposição. Há também informações completamente distintas e até contraditórias nas páginas dos jornais e nas emissoras de rádio e TV. Durante a pesquisa de campo, em comentários informais, algumas pessoas reclamaram

dos discursos muito polarizados e afirmavam não saber mais em que veículos confiar, pois a suposta neutralidade do jornalismo não era mais vista. Na medida em que o produto do jornalismo é a credibilidade, esse cenário pode resultar numa crise de confiança, ainda mais porque é difícil imaginar um caminho de retorno à suposta objetividade depois de tamanha polarização. Outro efeito possível é que cada veículo atraia uma audiência específica de acordo com a afinidade ideológica. Até agora, não se observou alterações consideráveis na audiência dos veículos do *Clarín*, por exemplo, que continuam a liderar o mercado argentino, apesar de a maioria da população ter votado em Cristina Kirchner nas eleições de 2011. Isso prova que não há relação direta entre o discurso de ataque ao governo veiculado pelo *Clarín* e as decisões políticas da população. Contudo, várias entrevistas confirmam o inegável poder do *Clarín* de agendar outros veículos e o debate público, o que gera a necessidade de se garantir uma oferta plural e diversa, como forma de efetivar a liberdade de expressão.

O conflito entre o governo e o *Clarín* dividiu a sociedade entre kirchneristas e não-kirchneristas. Quanto à Lei 26.522, encontrou-se pelo menos três posições entre os entrevistados, embora em cada uma delas existam nuances: os kirchneristas favoráveis à Lei, os não-kirchneristas favoráveis à Lei e os de oposição ao governo e contrários à Lei. Mas praticamente todos os entrevistados estão insatisfeitos quanto aos resultados da aplicação, em maior ou menor grau. Diferem-se apenas na identificação das causas do atraso na aplicação: os kirchneristas culpam a oposição, os opositores responsabilizam o governo, os que não se consideram kirchneristas nem oposição culpam ambos. Pelos resultados encontrados, é possível inferir que esse grupo é uma amostra representativa das sociedades política e civil argentinas e de como se posiciona diante da aplicação da Lei e da disputa entre o governo e o *Clarín*.

A hegemonia, segundo Gramsci, não é construída pelo consenso, mas pela prevalência ideológica de uma parcela da sociedade civil sobre outra. Pode-se dizer que, na Argentina, além do conflito entre sociedade política e parte da sociedade civil – algumas empresas de comunicação –, há também uma disputa de hegemonia entre parcelas da sociedade civil: o empresariado *versus* setores que lutam pela democratização da comunicação – que conseguiram elevar suas demandas à sociedade política – apoiados pelos setores governistas da sociedade civil, porque a Lei é uma política de governo. Até 2009, o empresariado constitui-se como a parte hegemônica da sociedade civil e os demais setores, como não-hegemônicos. O conflito em torno da aplicação da Lei gera uma tensão capaz de mudar esse quadro. Contudo, a hegemonia reduz o conflito a uma perspectiva dual, reducionista, e a disputa em torno das políticas de comunicação na Argentina é muito mais complexa.

O Estado assumiu as demandas do movimento pró-democratização da comunicação, não só por questões ideológicas de que esse deve ser o fundamento das políticas públicas do setor, mas também motivado por um conflito entre o governo e o Grupo *Clarín*. Assim, a sociedade política envolve-se em pelo menos duas disputas: a do governo com o *Clarín*, e a da Afsca, um ente estatal atualmente formado em sua maioria por governistas, que ora dá sinais de conflito apenas com o *Clarín*, ora empreende-se na regulação pela democratização da comunicação e na aplicação do marco legal para todos os entes regulados, que, por lei, deve ser seu objetivo principal. É fato que a aplicação da regulação democrática prevista na Lei 26.522 leva a um conflito inerente com o maior conglomerado midiático argentino, mas esse conflito não pode se limitar a esse ente regulado, na medida em que existem também outros grupos multimídia no país, sujeitos ao mesmo marco legal. Nesse aspecto, a Afsca deve distanciar-se das motivações políticas governistas e assumir seu papel de órgão regulador autônomo e plural, com a tarefa de aplicar as normas fixadas pela LSCA e seus regulamentos com igualdade para todos os entes regulados. Sabe-se da dificuldade para que essa posição de distanciamento das motivações políticas se efetive, ainda mais quando a diretoria da Afsca é de maioria governista, mas esse é o horizonte de análise oferecido pelas teorias do Estado regulador, no marco da administração pública gerencial. Nessa perspectiva, no seio das autoridades reguladoras pode existir o conflito com os entes regulados pela aplicação da regulação, mas não a ação orientada por motivos político-partidários, principalmente a que provoque o favorecimento de um grupo em detrimento de outro.

Dando sequência à análise do conflito, o Estado é apoiado pelos movimentos que iniciaram o reclamo por um novo marco legal da comunicação audiovisual – mas nem todos são kirchneristas –, alguns integrantes desses movimentos hoje até fazem parte da sociedade política. Nesse grupo da sociedade civil há uma percepção de que a Lei não está sendo aplicada em prol da democratização da comunicação, mas apenas de forma a afetar os interesses do *Clarín*, motivo pelo qual muitos dos resultados potenciais estão longe de serem alcançados. Esses grupos continuam mobilizados em torno da aplicação da Lei e começam a questionar as ações da Afsca e a atuação governamental, mas as mobilizações estão mais escondidas, restritas a reuniões com autoridades governistas. Não chegam a estabelecer um conflito, pois preferem manter o canal de diálogo com o Estado e com o governo para aperfeiçoar a aplicação da Lei. Na medida em que defendem a aplicação integral da legislação para todos os grupos midiáticos, disputam hegemonia com o empresariado, principalmente àquela parcela que resiste à aplicação da legislação, da qual o *Clarín* faz parte, mas não é o único grupo – por exemplo, o grupo *Uno*, cujo sócio Daniel Vila é crítico declarado de toda a

legislação; outros grupos opõem-se a aspectos pontuais da Lei, que contrariam mais seus interesses econômicos, como a *Telefe*, que critica a restrição da venda de conteúdo dos canais da capital aos do interior. Mas todos eles, exceto o *Clarín*, cumprem a Lei quando cobrados, por exemplo, no prazo que a Afscsa estabeleceu para a apresentação das propostas de adequação ao artigo 161.

Participam do conflito também os setores da sociedade civil governistas, que apóiam incondicionalmente o governo e apóiam a LSCA. Portanto, disputam hegemonia mais especificamente com o *Clarín*, pois consideram este grupo o único culpado pela não aplicação da Lei.

O empresariado tampouco é um grupo coeso. Não foi durante a discussão do projeto de Lei e continua a divergir em torno da aplicação. Há os que fazem oposição ao governo e à Lei, caso do *Clarín*, do *La Nación* e da *Perfil*, por exemplo, e os que são considerados mais governistas e defendem a Lei, pelo menos em sua linha editorial, como o *Grupo Indalo*, de Cristóbal López, *Página/12*, *Ámbito Financiero*. Há também os que recebem publicidade oficial, não fazem oposição ao governo, mas são críticos de alguns aspectos da Lei, principalmente dos que afetam seus interesses, como o Grupo *Uno* e a *Telefe*.

A todos esses atores, somam-se os políticos de partidos de oposição, que são contrários ao governo e alguns também se opõem à Lei 26.522. Por fim, uma parte da sociedade civil, principalmente a classe média e alguns intelectuais, contrários ao kirchnerismo e a suas políticas. Portanto, embora muitos discursos e entrevistas remetam imediatamente à polarização social, a um conflito dual empresários contra governo e sociedade civil organizada, trata-se de uma disputa muito mais diversificada e cheia de nuances.

O conflito político entre o governo e o *Clarín* interfere na aplicação da Lei, como no caso das multas. Contudo, não se pode afirmar que ela está sendo implementada apenas em nome dessa disputa, já que outras ações foram postas em prática, ainda que de forma pontual, e outros grupos também são alvo da aplicação do artigo 161. Mas, como o *Clarín* é o maior grupo e é o mais afetado pela Lei 26.522, o enfrentamento entre ele e a Afscsa é inevitável, por uma questão de interesses. No marco teórico-metodológico da dialética, o conflito é inerente à disputa de interesses e acirra-se nas etapas pré-síntese, ou seja, pré-mudanças estruturais. Isso significa que apenas pelo conflito as mudanças estruturais se produzem. É, portanto, inevitável nas transformações sócio-econômicas e, em particular, na democratização da comunicação, que mexe com interesses dos grandes grupos concentrados. O problema é

quando o foco do conflito deixa de ser a mudança estrutural e passa a ser uma reforma, uma mudança pontual, ou seja, em que se medida trata de um conflito transformador?

O conflito entre a Afsca e os entes regulados pela desconcentração de propriedade confunde-se com o conflito político entre o governo e o *Clarín*. Porém, apenas o primeiro tem o potencial de produzir a síntese, ou seja, a transformação estrutural da comunicação audiovisual, do ponto de vista dialético. Se o conflito se restringe à disputa pontual entre o governo e o *Clarín*, não haverá mudanças estruturais nas políticas de comunicação e o maior grupo multimídia argentino apenas será substituído por outro – ou por outros, já que a oposição ao governo alega que os Kirchner estão fortalecendo grupos governistas, que recebem publicidade oficial de maneira crescente. Em outro cenário possível, se o governo sai derrotado ou a Afsca não atinge o objetivo de promover a desconcentração, o *Clarín* amplia ainda mais seu poder de agendamento e de influência política. E se resulta em um conflito sem vencedores, ambos perdem credibilidade perante a opinião pública, mais ainda o governo, que terá falhado em submeter um ente privado à aplicação de uma política pública discutida amplamente pela sociedade civil e aprovada pelo Congresso.

Porém, se o intuito é realmente democratizar a comunicação, a Afsca conseguir aplicar integralmente a Lei 26.522 a todos os entes regulados e o Estado – não apenas o governo – alcançar os potenciais resultados, a síntese se produz, por meio de transformações estruturais no setor e da mudança do discurso hegemônico. Nesse caso, ainda que alguma política prevista na legislação não gere os resultados esperados, o Estado terá legitimidade social para modificá-la rumo ao objetivo principal de democratizar a comunicação. Assim, esse conflito de hegemonias ou de paradigmas tem todos os elementos para que mudanças estruturais se estabeleçam, mas das quais a legislação não é a única garantia. Daí a importância de se acompanhar o processo de aplicação.

Portanto, o conflito entre o governo e o *Clarín*, que motivou a aprovação de uma nova lei de radiodifusão, não é exatamente um problema para a aplicação da LSCA, desde que não a condicione. Entretanto, não foi o que se viu até agora. Percebeu-se uma influência variável desse conflito na atuação da Afsca, que às vezes restringe sua aplicação e outras vezes não. O conflito, principalmente no âmbito da Afsca, tem que objetivar a democratização da comunicação e fortalecer a aplicação da Lei para todos os entes regulados. Trata-se de assumir a comunicação como uma política de Estado e não a restringir a uma política de governo para permanecer no poder; fortalecer o sistema para que ele se consolide e não seja desmontado nos governos seguintes, como normalmente são as políticas de governo. Isso envolve participação social e da oposição na construção de instituições e de políticas públicas

plurais, com o envolvimento de correntes políticas distintas. O diretor de notícias do canal *América*, Rolando Graña, afirma que a Lei já é um fato do qual não é possível retroceder, ainda que não saia do papel. Agora, é preciso que a aplicação também se consolide, para que seus efeitos no setor audiovisual tornem-se políticas de Estado.

Em paralelo ao objetivo de democratizar a comunicação, que ainda não se sabe se será de fato efetivado, o que se pode afirmar é que o conflito entre o governo e o *Clarín* tem o intuito de medir forças na vida política do país, com reflexos nas eleições parlamentares de 2013 e na sucessão presidencial de 2015. Pela forma como se deu o enfrentamento, se o governo “perde a batalha” e não alcança os objetivos pretendidos, o fracasso será considerado como derrota política e com grandes chances de reflexos negativos nos resultados eleitorais; o *Clarín* por outro lado sairia fortalecido perante seus leitores, do ponto de vista econômico, para ampliar seus negócios e do ponto de vista político, com grande influência na política argentina. Mas na situação inversa, é o governo que sai “vencedor”, situação que ampliaria o apoio popular, com impactos positivos nas urnas. Já o *Clarín* teria que se dividir entre os sócios, vender licenças, perderia ou pelo menos reduziria sua capacidade de agendamento na política argentina, além de ter ainda mais afetada sua credibilidade, pela parcialidade das notícias que envolvem seus interesses diretos, como as relativas à Lei 26.522.

A Argentina vive um momento de transição de paradigmas de regulação e de modelos de intervenção estatal. Da regulação segundo interesses das empresas de comunicação, para uma regulação que visa o interesse público, baseada na democratização da comunicação. Do Estado neoliberal de intervenção mínima – apenas quando é chamado a garantir os interesses do mercado –, para o Estado interventor e garantidor de direitos – dentro do sistema capitalista, portanto, um Estado mais próximo da social-democracia – entre eles, o direito à comunicação. Embora um marco legal democrático de regulação da comunicação já tenha sido aprovado, a aplicação ainda apresenta falhas. Por isso, afirma-se que o processo é de transição. E não há garantia de que a transição será concluída. Para isso, ela depende da aplicação integral da Lei 26.522 para todos os entes regulados, e que a democratização da comunicação seja assumida como política de Estado. Se, em vez disso, o governo se restringir a usar o aparato estatal em nome da disputa política com apenas uma empresa de comunicação, ainda que a maior delas, com o intuito de vingança ou de permanência na política, afasta-se do paradigma da garantia de direitos e aproxima-se do autoritarismo, caracterizado pela arbitrariedade e pelo personalismo.

Desse modo, a efetivação do direito à comunicação, da regulação democrática e da postura do Estado como garantidor de direitos depende do equilíbrio sutil na intervenção

estatal. Excessos poderiam descambar para um Estado totalitário. Por outro lado, a omissão do Estado, situação que se verificava antes de 2009, representa a exclusão do discurso público de grupos sociais econômica e politicamente desfavorecidos e a manipulação desse discurso por grupos hegemônicos que controlam a comunicação. Depende ainda da participação intensa da sociedade civil, capaz de pressionar por esse equilíbrio e pela hegemonia do discurso pró-regulação democrática. É um processo complexo, que leva tempo e amadurecimento político, mas que é possível, como mostram as experiências regulatórias em democracias mais antigas como as europeias e até mesmo a norte-americana, que a seu modo, dentro do paradigma da modernização e da *Common Law*, construiu seu modelo regulatório.

7.5 Desafios

A atuação do órgão regulador para aplicar mecanismos de desconcentração de propriedade e de descentralização da produção de conteúdos é o principal desafio da Lei 26.522, pois tem o potencial de alterar a configuração econômica do mercado, num contexto marcado pela concentração de propriedade e por regulações que facilitaram – ou pelo menos não impediram – a concentração da comunicação audiovisual.

Contudo, diante da análise desses três aspectos, percebe-se que ainda não houve aplicação integral da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, apenas parcial. Reconhecemos que três anos de Lei são insuficientes para transformar um setor concentrado como o da comunicação audiovisual, mas pela essa análise do período inicial foi possível identificar tendências, desafios e conflitos para a implementação da regulação sob a égide do interesse público. O que foi posto em prática até agora é muito menos democrático do que o texto legal. A aplicação de multas, por exemplo, foi orientada pelo conflito do governo com o *Clarín*. Além disso, medidas consideradas democráticas segundo parâmetros da Unesco como a realização de concursos para a outorga de licenças não estão sendo colocadas em prática, no caso da TV digital, e dão lugar a medidas anti-democráticas como a entrega aleatória de licenças provisórias para transmissão digital, a falta de transparência e divulgação dos dados do censo. Há também a omissão em aplicar aspectos fundamentais da Lei, como a normalização do espectro, para ampliar a oferta de licenças e permitir a entrada de novos atores.

De fato, a tradição de concentração e regulação pró-mercado impõe uma transição gradual à regulação democrática, mas o processo precisa ser acelerado e mais concentrado na aplicação plena do texto legal para que se concretize, até o fim do governo Cristina Kirchner,

como política de Estado, e não corra o risco de ser interrompido no governo seguinte. Como afirma Becerra (2011), comprova-se que a plena aplicação da LSCA não foi possível devido a entraves provocados por três atores:

- 1) **Governo:** o mesmo ator que foi protagonista na aprovação da lei, agora, dificulta sua aplicação por diversos motivos. Primeiro, provou-se que, algumas vezes, a Lei foi usada no conflito com o *Clarín*, ao se constatar que nem sempre a aplicação é uniforme, para todos os entes regulados. O governo também nomeou representantes para a Afsca de maneira partidária, alguns até desconhecem o tema da regulação audiovisual. O que deveria ser uma instância colegiada continua atuando como o antigo órgão regulador, com centralização das ações e decisões no presidente. Também se constatou o pouco empenho na aplicação dos mecanismos que não estão travados na justiça, por falta de estrutura e porque foram relegados a segundo plano. Em paralelo à aplicação da Lei, a publicidade oficial e as emissoras público-estatais também são usadas pelo governo de forma político-partidária, em nome desse conflito e de maneira a contrariar a pluralidade de vozes e discursos.
- 2) **Oposição:** os parlamentares da oposição não indicaram os representantes para a Afsca e para a RTA quando os diretórios foram constituídos. Agora que as indicações finalmente foram feitas, a oposição precisa assumir o papel de fiscalizar e fazer esses órgãos serem de fato colegiados. Também precisam trabalhar pela aplicação da Lei e pela democratização como política de Estado e não simplesmente se opor a tudo o que faz o governo.
- 3) **Entes regulados,** principalmente o grupo *Clarín*: por descumprir ou resistir ao cumprimento da Lei. Nesse intuito, a principal estratégia é atrasar a aplicação por meio do questionamento dos aspectos legais nas instâncias administrativas e judiciais – judicialização da aplicação.

A aplicação integral e democrática da LSCA, portanto, depende da mudança na atuação desses atores. Tentando fazer o exercício proposto por Braga (2008) das inferências gerais de lógicas, processos e estruturas que caracterizam o caso, traçou-se o caminho da implementação da política de regulação democrática para a comunicação audiovisual na

Argentina. As etapas não são necessariamente cronológicas. Algumas delas podem até ser simultâneas:

- 1) iniciar o debate na sociedade civil e nas instituições políticas de um tema que sempre foi silenciado nos veículos comerciais de comunicação;
- 2) vontade política do governo de turno para levar adiante a política regulatória, o que muitas vezes vai requerer o enfrentamento com grupos multimídia;
- 3) pesquisar as práticas regulatórias de outros países e as diretrizes estabelecidas por tratados e organismos multilaterais; fazer análises comparadas;
- 4) formular uma política regulatória atualizada, em consonância com os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o país é signatário;
- 5) alcançar consenso social e político – ou pelo menos a maioria – em torno de uma proposta de regulação;
- 6) regular, a partir de diretrizes democráticas, um setor que permaneceu anos sem políticas públicas claras de regulação, acostumado a manter relações com o Poder Executivo e a ele entregar regulações/regulamentações prontas, capazes de garantir os interesses econômicos e políticos das empresas de comunicação;
- 7) positivar as diretrizes dessa política regulatória em forma de lei e/ou normas da autoridade reguladora, caso já exista;
- 8) criar uma autoridade reguladora autônoma e plural para o setor;
- 9) criar uma cultura política e institucional nas estruturas estatais, particularmente entre as autoridades e funcionários do órgão regulador, capaz de vencer as velhas práticas e de promover políticas regulatórias garantidoras do direito humano à comunicação;
- 10) vencer a resistência dos entes regulados em cumprir as políticas;
- 11) enfrentar o questionamento da regulação em instâncias administrativas e judiciais, como parte da estratégia de resistência dos entes regulados;
- 12) criar a tradição no Poder Judiciário de decidir em nome do interesse público no conflito de direitos fundamentais como liberdade de expressão e direito à propriedade;
- 13) vencer a resistência da oposição ao governo de turno, demonstrando que se trata de uma política de estado e não de governo, que deve ter continuidade para além dos partidos que assumirem o poder. Essa tarefa é facilitada pelo apoio da sociedade civil a essas políticas;
- 14) manter o debate na sociedade civil sobre o assunto e garantir a mobilização para que os órgãos reguladores sejam cada vez mais plurais e democráticos;

15) garantir a continuidade das políticas de regulação da comunicação audiovisual para além do governo que as iniciou, o que significa planejar políticas e ações de longo prazo para o setor, ou seja, políticas de Estado e não apenas de governo;

16) revisar a regulação e os regulamentos periodicamente, para mantê-los sempre atualizados e se antecipar às mudanças tecnológicas, em um setor que muda periodicamente pelo desenvolvimento tecnológico, e evitar que o Estado sempre corra atrás de regular práticas consolidadas pelo mercado

A Argentina já passou pelas etapas de 1 a 8, relacionadas à criação de um consenso ou maioria na sociedade civil e de vontade política no governo para a positivação de diretrizes regulatórias. Agora, enfrenta o desafio de aplicar a regulação de maneira democrática, em meio à resistência e aos obstáculos criados por atores distintos – governo, oposição, entes regulados, aos quais pode se somar o Poder Judiciário, a partir da decisão quanto à desconcentração de propriedade. Por isso, afirma-se que a comunicação audiovisual está em fase de transição e que, embora se comemore a aprovação da LSCA dentro e fora do país, sua aplicação ainda é um processo cheio de contradições e desafios.

Em um esforço ainda maior de olhar para o contexto regional, pela semelhança política, social e cultural dos países latino-americanos, arrisca-se a dizer que esse caminho da política pública regulatória na Argentina pode ser tomado como guia de análise para a regulação em outros países da região. Essa afirmação necessita de estudos comparados para que seja comprovada, num exercício característico da pesquisa científica de contínuo confronto da teoria com a realidade, para verificar sua validade. Contudo, já conta com indícios a seu favor. Alguns entrevistados enxergam o debate sobre a regulação da comunicação como uma tendência regional contemporânea, assumido em maior ou menor grau pelos governos do Equador, da Venezuela, do Uruguai, do Chile, da Bolívia, do Peru, do Paraguai, do Brasil e até da Colômbia, de acordo com Becerra (2012). Esse debate, segundo eles, é provocado pela continuidade democrática, em que já não se sustentam restrições de acesso a licenças a grupos sociais historicamente excluídos. Também é suscitado pela convergência, que exige a formulação de políticas públicas para a entrada ou exclusão das telefônicas do setor audiovisual e também para decidir o destino – se para o audiovisual ou para a telefonia – da disponibilidade de espectro eletromagnético provocada pela digitalização.

Entrevistados como Marino (2012) e Granero (2012), chegam a falar de um cenário político favorável para a adoção de políticas regulatórias democráticas, composto por governos que possuem ampla aprovação popular; oposição de grandes grupos empresariais,

inclusive os multimídia; dirigentes que dão ênfase às políticas sociais e possuem estratégias semelhantes de contato direto com os cidadãos, sem a mediação de veículos privados. A essas características que favorecem a discussão da regulação como tendência regional, soma-se a difusão da experiência argentina e a integração da região, seja pela Unasul, uma união política mais ampla, ou pelo Mercosul, que já discute o reordenamento conjunto de frequências, como se constatou pelas resoluções da Afsca.

Por fim, como afirmam Mendel e Salomon (2012), a assimetria do setor privado é uma característica comum da comunicação latino-americana, como também é a histórica relação de paralelismo político entre Estado e grupos multimídia, com o intuito de garantir seus interesses. Embora a regulação tenha surgido nos países do Norte como demanda do mercado, para garantir a competição equilibrada e com regras claras, como se discutiu no capítulo 2, na América Latina, esse não é um anseio das empresas de comunicação. A emergência de um discurso regional empresarial anti-regulação também foi comprovada pelo alinhamento entre os discursos da *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP), que reúne os principais grupos multimídia da região, e do *Clarín*.

Guardadas as devidas especificidades dos contextos nacionais, é possível localizar os países latino-americanos nesse caminho regulatório. Seguramente, encontram-se em fases diferentes, mas possivelmente, vão passar por quase todas elas, com maior ou menor facilidade, de acordo com as condições internas que possuem. Com todo esse percurso e com outras fases que a prática regulatória pode vir a demonstrar, serão capazes de construir uma regulação democrática da comunicação, que possa superar a censura, o controle político, a concentração de mercado, a restrição do acesso aos veículos de comunicação de massa por grande parte da sociedade civil. Em síntese, capaz de garantir o efetivo direito à comunicação nas democracias latino-americanas.

8. Conclusão

A Argentina conseguiu aprovar, em 2009, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), um marco legal para as emissoras de rádio, TV e para os serviços de TV por assinatura que contempla quase todos os parâmetros dos consultores da Unesco Toby Mendel e Eve Salomon (2011) para uma regulação democrática. A origem da legislação está em 2004, nos 21 pontos para uma radiodifusão democrática, um para cada ano sob a vigência do marco legal da ditadura, o Decreto-lei 22.285, de 1980. Os 21 pontos foram lançados pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, um grupo da sociedade civil organizada que reúne não apenas movimentos pró-democratização da comunicação, mas também sindicatos, universidades, povos indígenas, movimentos sociais como um todo, que compreendem o direito à comunicação como uma condição essencial para a conquista de outros direitos e demandas. Embora os 21 pontos tenham sido apresentados ao governo de Nestor Kirchner e a proposta de uma nova lei de radiodifusão estivesse nas plataformas de governo kirchneristas, o marco legal só se tornou prioritário na agenda governista após o conflito com o grupo *Clarín*, que veio a público na crise do campo, em março de 2008. A cobertura desfavorável e o claro posicionamento de grandes grupos de comunicação levaram o governo a defender uma nova lei para a radiodifusão. Em busca de apoio social, Cristina Kirchner apoiou-se no trabalho da Coalizão e adotou os 21 pontos como a base da nova lei. A cobertura midiática da crise do campo também levou o tema da regulação para a sociedade civil. Passou a ser assunto corrente nas páginas dos jornais e nos grupos sociais, que se surpreenderam com a revelação dos veículos supostamente neutros como atores políticos.

Mas o projeto de lei de comunicação audiovisual só veio à tona em 2009, após o anúncio da presidente no Congresso, na abertura do ano legislativo, e no lançamento do texto no teatro de La Plata, em março. A proposta baseada no trabalho da Coalizão, em tratados internacionais de direitos humanos e em legislações de outros países passou por pelo menos 24 fóruns em todo o país antes de chegar ao Congresso. Recebeu 1200 sugestões de mudança e sofreu cerca de 160 alterações, provocou manifestações de milhares de pessoas, embora haja quem questione a legitimidade dos protestos. Depois de o kirchnerismo perder as eleições legislativas de julho de 2009, num momento de baixa popularidade que posteriormente foi revertida, a presidente aproveitou o fim da legislatura em que ainda tinha maioria para aprovar a legislação com maior facilidade. Conseguiu o apoio da esquerda não-kirchnerista, após atender exigências como a proibição das telefônicas no setor e o aumento de cinco para sete

diretores na Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca) e na Radio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA). Em menos de dois meses depois de enviado ao Congresso, o projeto foi aprovado. Mas a Lei foi suspensa e só entrou em vigor em junho de 2010. Uma ação do deputado Enrique Thomas, da Frente Peronista, questionou a constitucionalidade da LSCA, com base no trâmite sumário. A ação de Thomas foi derrotada na Corte Suprema, cujo julgamento foi acompanhado por uma multidão de cerca de 40 mil pessoas. Além da resistência de políticos de oposição ao longo de todo o processo, a legislação também foi bastante criticada por grupos multimídia, principalmente pelo *Clarín* e pelo grupo *Uno*. Contudo, a falta de consenso entre os empresários nas câmaras empresariais impediu sua participação coesa no debate e enfraqueceu suas demandas.

A LSCA contém pelo menos três aspectos fundamentais capazes de transformar a comunicação audiovisual argentina, se plenamente aplicados: arquitetura institucional plural, desconcentração da propriedade e descentralização da produção de conteúdos. Esses mecanismos, ao lado do processo político de aprovação da legislação, protagonizado pelo governo e com ampla participação social, chamaram a atenção de movimentos sociais e governos da América Latina e até de países em outros continentes. Porém, como a existência de uma legislação democrática, ainda que amplamente apoiada por parte da sociedade civil, não é garantia de uma aplicação democrática e nem mesmo é garantia de sua aplicação, este trabalho concentrou-se em observar essa implementação nos primeiros três anos de vigência da Lei 26.522, as tensões, desafios e contradições desse processo, em busca de parâmetros regionais para a regulação da comunicação.

Nos primeiros três anos, a aplicação da LSCA foi parcial e muito menos democrática do que o texto legal em si. As instituições criadas pela legislação foram constituídas, mas sem a participação da oposição, uma lacuna que comprometeu a pluralidade e deixou espaço para o governismo. Também faltaram decisões colegiadas e foram nomeadas autoridades que nem sempre tinham disponibilidade ou conhecimento sobre regulação da comunicação, em nome de interesses político-partidários, num processo compreensível dentro da recente tradição democrática argentina e latino-americana, da falta de convivência entre correntes políticas distintas e do forte presidencialismo no país. Além de superar todos esses desafios políticos, é preciso transformar também a estrutura e a cultura institucional da autoridade reguladora. A Afsca herdou toda a estrutura física e organizacional do Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), o órgão regulador anterior, que funcionava sob o marco legal da ditadura e em muitos momentos da história das políticas de comunicação no país, manteve relações promíscuas com os entes regulados, no sentido de atender a suas demandas, ainda que

contraditórias ao interesse público, como a concentração do setor nos anos 1990. A Lei 26.522, além de criar novas exigências e aumentar o trabalho da autoridade de fiscalização e aplicação, introduz uma mudança de paradigma que precisa ser absorvida por essa estrutura: uma regulação baseada na garantia do direito à comunicação, que reserva 33% do espectro a associações sem fins lucrativos, antes excluídas da radiodifusão, promove a desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos e visa novos modelos de negócios para o setor.

Há também resistência dos entes regulados, principalmente à desconcentração de propriedade e à mudança do modelo de negócios. O *Clarín* possui uma medida cautelar e move uma ação na justiça contra a adequação do grupo aos limites de propriedade. Recorre a todas as instâncias para impedir, ou pelo menos atrasar a aplicação da Lei, numa estratégia de judicialização, a última instância a qual pode recorrer, após a entrada em vigor de um novo marco legal. A justiça ainda tem que decidir, diante de dois direitos fundamentais, qual deve prevalecer, se a liberdade de expressão ou o direito à propriedade.

Os limites de licenças ainda não foram aplicados para os outros grupos, mas dos 20 que descumprem a Lei nesse quesito, 19 já apresentaram propostas de adequação, que devem ser analisadas e aprovadas pela autoridade de aplicação. Apenas o *Clarín* não apresentou sua proposta e conseguiu a prorrogação da medida cautelar até a decisão da questão de fundo.

Quanto à produção de conteúdos, principalmente da televisão aberta, sobre a qual há dados disponíveis, continua concentrada em Buenos Aires, mas já é possível verificar um ligeiro aumento de produção própria no interior do país. Esse processo é lento, pois tem que reverter uma tendência de retransmissão de conteúdos que nasceu junto com a televisão, tudo isso, sem perder de vista a sustentabilidade do negócio.

O enfrentamento da Afscsa com os entes regulados para a aplicação da Lei, principalmente com o *Clarín*, o maior grupo multimídia e o mais resistente ao marco legal, confunde-se com o conflito político existente entre o *Clarín* e o governo, que veio à tona após a Resolução 125. Esse conflito que também é discursivo-ideológico mobiliza discursos anti-kirchneristas nos veículos do grupo, os de maior audiência no país. Mesmo assim, o governo foi reeleito, conta com elevados índices de apoio popular e, no pólo oposto, utiliza as emissoras público-estatais e a publicidade oficial para manter o discurso governista. Esse conflito também provoca reflexos na aplicação da Lei, seja porque a Afscsa concentra todas as forças na batalha judicial pela desconcentração da propriedade do *Clarín* ou porque aplica a grande maioria das multas sob a vigência da Lei 26.522 a empresas do grupo.

Mas a atuação da Afscsa não se restringe ao conflito com o *Clarín*. Também concedeu autorizações aos entes estatais, entre eles, os povos indígenas, para explorar serviços de

radiodifusão; abriu concursos para emissoras de baixa potência e realizou um censo do setor. Contudo, essas ações são consideradas pontuais pela maioria dos entrevistados, ainda que três anos seja pouco tempo para a transformação da comunicação audiovisual. Há, ainda, medidas pouco ou nada democráticas, como a falta de divulgação dos resultados do censo e a concessão de licenças provisórias para o serviço de televisão digital. A autoridade de aplicação, portanto, ora dá sinais de se concentrar no conflito com o *Clarín*, ora demonstra que o objetivo da aplicação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual é de fato democratizar o setor.

Diante desse cenário, é possível afirmar que a comunicação audiovisual argentina encontra-se em um processo de transição de paradigmas de regulação, do autoritário e concentrador, para o democrático, segundo parâmetros dos consultores da Unesco (MENDEL, SALOMON, 2012). Mas ainda não há garantias de que essa transição vai se efetivar. Ela depende da superação de desafios impostos por três atores: o governo, que precisa atuar em nome da democratização da comunicação em vez de se concentrar apenas no conflito com o *Clarín*; a oposição, que ao se integrar às instituições criadas pela Lei 26.522, precisa exercer seu papel de vigilância e de contrapeso político, orientado pelo interesse público; e os entes regulados, cuja resistência é preciso vencer, principalmente nas instâncias judiciais, último reduto ao qual recorrem para impedir ou atrasar a aplicação da Lei. A participação social facilita a superação desses obstáculos, assim como facilitou a aprovação da legislação no Congresso e pressionou a decisão da Corte Suprema pela constitucionalidade. É também a única garantia de que a atuação do governo não descambe para o autoritarismo, ainda mais em uma tradição política de presidencialismo exacerbado e de tantos episódios autoritários ao longo da história do país. A experiência argentina mostra, portanto, que a implementação de um processo democrático de regulação da comunicação vai além da aprovação de uma legislação, a qual se constitui como apenas uma das fases. Para que saia do papel, a aplicação da legislação exige ainda mais vontade política e ainda mais mobilização social.

O objetivo desta pesquisa foi realizar um panorama geral do modelo de regulação argentino, de uma experiência que é novidade para o contexto latino-americano de assimetria do setor privado. Reconhece-se que três anos é pouco tempo para a transformação do setor, mas é um período que já marca tendências, conflitos e desafios do processo regulatório que precisam ser conhecidos e esclarecidos, na hora de tomar a experiência argentina como modelo regional. Contudo, como se trata de um processo em curso, este trabalho não esgota a análise do caso argentino. Há muitas etapas e desafios pela frente, o que exige a continuidade da observação do processo como um todo, principalmente após momentos políticos decisivos

como a sucessão eleitoral de 2015, para verificar se a aplicação da Lei 26.522 tornou-se uma política de Estado, independente de tradições políticas. Sabe-se que o processo é longo e lento, mas considera-se fundamental o registro e a análise de todas as etapas, tendo em vista a reduzida experiência latino-americana na regulação democrática da comunicação.

Também é possível concentrar a análise em políticas públicas para setores específicos, por exemplo, a comunicação dos povos indígenas; a situação das emissoras de associações sem fins lucrativos, que ao longo da história foram excluídas do espectro; estudos mais focados na Economia Política da Comunicação, como a conformação de um novo modelo de negócios, caso ele se concretize; ou na área da Cultura Organizacional, como as mudanças internas entre o Comfer e a Afsca. Apesar dos inúmeros recortes possíveis, no momento atual, considerou-se necessário realizar um panorama inicial mais amplo de aplicação da Lei, para a melhor compreensão das tensões, contradições e desafios, delimitado pelas três categorias que possuem o potencial de mudar a configuração do setor: a arquitetura institucional, a desconcentração da propriedade e da produção de conteúdos. Esse recorte mais amplo presta-se melhor ao objetivo de fornecer subsídios à discussão da regulação em outros países, entre eles, o Brasil.

Este trabalho também permite se aprofundar na influência dos elementos sócio-históricos argentinos para a compreensão do processo de elaboração e aplicação das políticas públicas de comunicação, numa abordagem mais sociológica. Outra possível análise é sobre a ampla participação social na construção da Lei, na aprovação e em sua aplicação. Essa participação, diante de um tema que costuma ser silenciado no debate público, é inédita na América Latina. Na Argentina, a regulação da comunicação deixou de ser um assunto apenas do movimento social pró-democratização da comunicação e ganhou a agenda dos movimentos sociais como um todo. Houve uma consciência de que sem acesso e pluralidade na comunicação, grande parte da sociedade civil não terá voz para reclamar seus direitos, portanto, o direito à comunicação é condição essencial da conquista de outras demandas. Esse envolvimento social mais amplo também parece ser uma tendência regional, o que suscita a possibilidade de estudos comparados na América Latina.

Experiências de regulação surgiram antes da Lei argentina, como a da Venezuela, de 2004, e o modelo chileno. Após 2009, o processo argentino reverberou no continente. Alguns entrevistados relataram as diversas viagens que fizeram a outros países e até a outros continentes para contar o que sucedeu em seu próprio país. Após a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, o Equador elaborou um projeto de legislação. O Uruguai também tenta aprovar um marco legal para o setor. A Bolívia começou a debater o assunto. O Peru e a

Colômbia interessaram-se pelo tema. No Brasil, desde a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, movimentos pró-democratização da comunicação conseguiram trazer para a discussão outros movimentos sociais. Mas a regulação ainda não é tema prioritário na agenda do governo Dilma Rousseff.

Para muitos entrevistados, existe um cenário político favorável na América Latina, caracterizado pela consolidação democrática, pela conscientização social de direitos como a liberdade de expressão e o direito à comunicação, por governos com amplo apoio popular, oposição midiática, e estratégias de enfrentamento, como a eliminação de mediadores ao se dirigir aos cidadãos. Seria um cenário pós-transformações da política provocada pela comunicação de massa, em que em vez da busca de espaços midiáticos privados, haveria a construção do próprio espaço midiático pelos governos, um processo acompanhado pela conscientização da assimetria do setor privado e da necessidade de regulação. Mas todas essas afirmações são hipóteses que exigem estudos comparados para serem verificadas. Se há um cenário político favorável, também é necessário verificar que outras condições internas explicam o fato de alguns países terem mais ou menos ênfase no debate de um modelo de regulação.

A proposta inicial dessa pesquisa era realizar um estudo comparado. Porém, pelo tempo restrito de um trabalho de mestrado e diante da difícil tarefa de mergulhar nas políticas de comunicação e na dinâmica política de um contexto distinto do de origem, a comparação foi abandonada. Mesmo assim, não se perdeu de vista a necessidade de fornecer subsídios a estudos comparados e ao debate da regulação em outros países latino-americanos. Daí o exercício de propor um percurso para as políticas regulatórias, que vai desde a formulação até a execução e avaliação, no qual se acredita ser possível localizar os países da região. Percebe-se que o conflito é inerente ao caminho de transformação estrutural da comunicação rumo à síntese, a uma nova configuração para o setor. Mas apenas o conflito amplo com os entes regulados, que resistem à democratização do setor, tem potencial transformador. O conflito pontual carece de capacidade para provocar mudanças estruturais e apenas substitui um grupo concentrado por outro. Assim, é preciso estar atento ao desfecho desse conflito, que até agora deu sinais distintos, para assegurar se essa complexidade polarizada será historicamente superada e resultará no surgimento de uma nova fase, em que o direito à comunicação será a base sob a qual se ergue a comunicação audiovisual e as políticas públicas de comunicação.

Referências bibliográficas

AGUIAR, Henoch. Buenos Aires, 27 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

ALFIE, Alejandro. Los canales de TV presentan una demanda contra la ley de medios. **IECO - Clarín**, Buenos Aires, 13 out. 2010. Disponível em: <http://www.ieco.clarin.com/economia/canales-TV-presentan-demanda-medios_0_352764996.html>. Acesso em: 28 fev. 2012.

ALBUQUERQUE, Afonso. O paralelismo político em questão. **Revista Compólitica**, v.2, n.1, 2012. Disponível em: <<http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/43>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

ANDI. **Mídia e políticas públicas de comunicação**. Brasília: Andi, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/midia-e-politicas-publicas-de-comunicacao>>. Acesso em 19 fev. 2012.

ARGENTINA. **Constitución Nacional**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpol.php>>. Acesso em: 31 out. 2011.

_____. **Constitución de la Nación Argentina**, concordata con sus reformas y antecedentes. Buenos Aires: Editorial Ástrea de Rodolfo Depalma y Hnos, 1973.

_____. **Ley 22.285**, 15 de setembro de 1980. Buenos Aires, 1981. Disponível em: <<http://www.comfer.gov.ar/leyderadiodifusion22285.php>>. Acesso em: 31 out. 2011.

_____. **Ley 25.188**, 26 de outubro de 1999. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>>. Acesso em: 31 out. 2011.

_____. **Ley 26.522**, 10 de outubro de 2009. Buenos Aires, 2009. Disponível em: <<http://www.comfer.gov.ar/web/ley26522.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2010.

_____. **Decreto 1225/2010**, 31 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.comfer.gov.ar/web/blog/wp-content/uploads/2010/09/reglamentacion-ley.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2012.

ASOCIACIÓN DE TELEDIFUSORAS ARGENTINAS. Disponível em: <www.ata.org.ar>. Acesso em: 1 mar. 2012.

AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA). Disponível em: <www.afsca.gov.ar>. Acesso em: 31 out. 2011.

_____. (Blog) Disponível em: www.afsca.gov.ar/web/blog/. Acesso em: 28 fev. 2012.

_____. **Sabbatella: “Clarín está desafiando la democracia”**. Buenos Aires, 31 out. 2012a. Disponível em: <<http://www.afsca.gov.ar/2012/10/sabbatellaclarin-esta-desafiando-a-la-democracia/>>. Acesso em: 3 nov. 2012.

_____. **Foros de debate por la Ley de Medios.** Buenos Aires, 3 nov. 2012b. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/todaslasvoces/foros-de-debate-por-la-ley-de-medios/>>. Acceso em: 4 nov. 2012.

_____. **Propuestas de candidatos al Directorio de Afsca.** Buenos Aires, 1 nov. 2012c. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/propuesta-de-candidatos-al-directorio-directorio-de-la-autoridad-federal-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>>. Acceso em 4 nov. 2012.

_____. **Sabbatella recibió a trabajadores de TN y Canal 13.** Buenos Aires, 2 nov. 2012d. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/sabbatella-recibio-a-trabajadores-de-tn-y-canal-13/>>. Acceso em: 4 nov. 2012.

_____. **Sabbatella y el gobernador de Río Negro, reunidos por la Ley de Medios.** Buenos Aires, 9 nov. 2012e. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/sabbatella-y-el-gobernador-de-rio-negro-reunidos-por-la-ley-de-medios/>>. Acceso em: 11 nov. 2012.

_____. **Sileoni y Sabbatella firmaron un convenio de cooperación.** Buenos Aires, 12 nov. 2012f. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/sileoni-y-sabbatella-firmaron-un-convenio-marco-de-cooperacion/>>. Acceso em: 14 nov. 2012.

_____. **Sabbatella recibió a director del Afsca propuesto por la oposición.** Buenos Aires, 27 nov. 2012g. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/sabbatella-recibio-a-director-del-afsca-propuesto-por-la-oposicion/>>. Acceso em: 2 dez. 2012.

_____. **Trabajo y AFSCA firmaron acuerdo en defensa de los trabajadores de medios de comunicación.** Buenos Aires, 28 nov. 2012h. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/trabajo-y-afsca-firmaron-acuerdo-en-defensa-de-los-trabajadores-de-medios-de-comunicacion/>>. Acceso em: 2 dez. 2012.

_____. **Sabbatella recibió a la flamante Defensora del Público.** Buenos Aires, 28 nov. 2012i. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/sabbatella-recibio-a-la-flamante-defensora-del-publico/>>. Acceso em: 2 dez. 2012.

_____. **Sabbatella en plenario de la Coalición por Comunicación Democrática.** Buenos Aires, 28 nov. 2012j. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/sabbatella-en-plenario-de-la-coalicion-por-comunicacion-democratica/>>. Acceso em: 2 dez. 2012.

_____. **Matrimonios igualitarios por la Ley de Medios.** Buenos Aires, 29 nov. 2012k. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/11/matrimonios-igualitarios-por-la-ley-de-medios/>>. Acceso em: 2 dez. 2012.

_____. **Sabbatella inauguró el festival “Todas las Voces”, en Córdoba.** Buenos Aires, 2 dez. 2012l. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/sabbatella-inauguro-el-festival-todas-las-voces-en-cordoba/>>. Acceso em: 2 dez. 2012.

_____. **Sabbatella: “El 7 de diciembre vamos a aplicar la Ley de Medios en paz”.** Buenos Aires, 4 dez. 2012m. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/sabbatella-el-7-de-diciembre-vamos-a-aplicar-la-ley-de-medios-en-paz/>>. Acceso em: 12 dez. 2012.

_____. **Sabbatella: “Sólo medio grupo no presentó el plan de adecuación”**. Buenos Aires, 7 dez. 2012n. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/sabbatella-solo-medio-grupo-no-presento-el-plan-de-adequacion/>>. Acceso em: 12 dez. 2012.

_____. **Declaración del Directorio del Afsca**. Buenos Aires, 7 dez. 2012o. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/declaracion-del-directorio-del-afsca/>>. Acceso em: 12 dez. 2012.

_____. **Premios Afsca 2012**. Buenos Aires, 12 dez. 2012p. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/construyendo-ciudadania-en-radio-y-television-2012/>>. Acceso em: 13 dez. 2012.

_____. **Concurso público del Afsca en Mendoza**. Buenos Aires, 14 dez. 2012q. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/concurso-publico-del-afsca-en-mendoza-2/>>. Acceso em: 14 dez. 2012.

_____. **La justicia declaró la constitucionalidad de la Ley de Medios**. Buenos Aires, 14 dez. 2012r. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/la-justicia-determino-la-constitucionalidad-de-la-ley-de-medios/>>. Acceso em: 15 dez. 2012.

_____. **Sabbatella notificó al Grupo Clarín del inicio de la transferencia de oficio**. Buenos Aires, 17 dez. 2012s. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/sabbatella-notifico-al-grupo-clarin-del-inicio-de-la-transferencia-de-oficio/>>. Acceso em: 18 dez. 2012.

_____. **Sabbatella: “Que se terminen las idas y vueltas judiciales y se aplique plenamente la ley”**. Buenos Aires, 19 dez. 2012t. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/sabbatella-que-se-terminen-las-idas-y-vueltas-judiciales-y-se-aplique-plenamente-la-ley/>>. Acceso em: 19 dez. 2012.

_____. **Sabbatella: “Esperamos que la Cámara resuelva en forma urgente”**. Buenos Aires, 27 dez. 2012u. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/sabbatella-esperamos-que-la-camara-resuelva-en-forma-urgente/>>. Acceso em: 06 jan. 2013.

_____. **El AFSCA entregó las primeras licencias para radios comunitarias**. Buenos Aires, 28 dez. 2012v. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2012/12/el-afsca-entrego-las-primeras-licencias-para-radios-comunitarias/>>. Acceso em: 06 jan. 2013.

_____. **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual – Motivos de la adecuación**. Buenos Aires, 2012w. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2012/11/AFSCA-Estado-de-situaci%C3%B3n-de-los-grupos-de-medios.pdf>>. Acceso em: 02 dez. 2012.

_____. **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual – Propuestas presentadas formalmente**. Buenos Aires, 2012x. Disponible em: <http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2012/12/Adecuaciones_presentadas.pdf>. Acceso em: 17 jan. 2013.

_____. **Sabbatella: “El Grupo Clarín sabe que la ley es constitucional pero busca dilatar su aplicación”**. Buenos Aires, 2 jan. 2013a. Disponible em: <<http://www.afsca.gob.ar/2013/01/sabbatella-el-grupo-clarin-sabe-que-la-ley-es-constitucional-pero-busca-dilatar-su-aplicacion/>>. Acceso em: 06 jan. 2013.

_____. **Sabbatella: “Es un tribunal muy afín a darle protección a sectores poderosos”**. Buenos Aires, 2 jan. 2013b. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/2013/01/sabbatella-es-un-tribunal-muy-afin-a-darle-proteccion-a-sectores-poderosos/>>. Acesso em: 06 jan. 2013.

BANCO AUDIOVISUAL DE CONTENIDOS UNIVERSALES ARGENTINO (BACUA). Disponível em: <www.bacua.gob.ar>. Acesso em: 08 jan. 2013.

BARANCHUK, Mariana; USÉ, Javier R. (orgs.). **Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual**. 1ª ed. Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Lomas de Zamorra, 2011.

BARROS, Chalini. **Rádiodifusão e telecomunicações: o paradoxo da desvinculação normativa no Brasil**. Salvador: Edufba, 2010.

BECERRA, Martín. **LCSA 2 años - Evaluación y propuestas**. 2011a (*mimeo*)

_____. Medios de comunicación oficiales: transgresión y propaganda. **Revista El Estadista**, n. 30, 2011b.

_____. Buenos Aires, 16 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

BECERRA, Martín; LACUNZA, Sebastián. **Wiki Media Leaks – La relación entre medios y gobiernos de América Latina bajo el prisma de los cables de WikiLeaks**. Buenos Aires: Ediciones B, 2012.

BLANCO, Daniela; GERMANO, Carlos. **20 años de medios & democracia en la Argentina**. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Dicionário de política**. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BOOTH, W.C.; COLOMB, G.G.; WILLIAMS, J.M. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRAGA, José Luiz. Comunicação um disciplina Indiciária. **Revista Matrizes**, v. 1, n.2. São Paulo: Eca/USP, 2008.

BULLA, Gustavo. Buenos Aires, 10 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

BUSSO, Nestor. Buenos Aires, 18 mai. 2012. Entrevista concedida à autora.

CARDIM, George R. **Os dilemas no Conselho de Comunicação Social – Espaço de consenso ou arena de interesses?** 2004. Dissertação (mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

CARLSSON, Ulla. **The rise and fall of Nwico – From a vision of international regulation to a reality of multilevel governance**. Gotemburg: Nordicom, 2003.

CARNOY, Martín. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papirus, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CLARÍN. **Comunicado del Grupo Clarín: “El Gobierno vuelve a desconocer a la Justicia”**. Buenos Aires, 17 dez. 2012a. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Ley_de_Medios_0_830317117.html>. Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. **“Sabbatella incurrió en el delito de desobediência”**. Buenos Aires, 17 dez. 2012b. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Sabbatella-incurrio-delito-desobediencia_0_830317131.html>. Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. **El juez Alfonso aceptó la apelación de Clarín y se mantiene la medida cautelar vigente**. Buenos Aires, 18 dez. 2012c. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Alfonso-apelacion-Clarín-mantiene-cautelar_0_830917055.html>. Acesso em: 18 dez. 2012.

_____. **Sabbatella se presentó en Clarín, sin respetar decisiones de la Justicia**. Buenos Aires, 18 dez. 2012d. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Sabbatella-presento-Clarín-decisiones-Justicia_0_830916933.html>. Acesso em: 18 dez. 2012.

_____. **Daniel Vila: “La ley de medios es pésima, de lo peor que he conocido”**. Buenos Aires, 19 dez. 2012e. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Daniel-Vila-medios-pesima-conocido_0_831517083.html>. Acesso em: 19 dez. 2012.

COALICIÓN POR UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA. Disponível em: <www.coalicion.org.ar>. Acesso em: 21 out. 2011.

COALICIÓN POR UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA. **21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación**. Disponível em: <www.coalicion.org.ar>. Acesso em: 21 out. 2011.

COMISSÃO MCBRIDE. **Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

COMISSION NACIONAL DE COMUNICACIONES. Disponível em: <www.cnc.gob.ar>. Acesso em: 26 fev. 2012.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: **Filosofia política**. n. 2. São Paulo; Porto Alegre, RS: L&PM Editores, 1985, p.9-25.

COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (org). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRETTAZ, José. Buenos Aires, 30 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia/declaracao-dos-direitos-do-homem-e-do-cidadao-integra-do-documento-original.jhtm>>. Acesso em: 14 jan. 2012.

DECLARAÇÃO DA COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO DA CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. **X Cúpula Social do Mercosul**. Foz do Iguaçu, 2010. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2011/janeiro/declaracao-do-grupo-de-comunicacao-na-cupula-social-do-mercosul>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

DECLARAÇÃO DA COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO DA CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. **XI Cúpula Social do Mercosul**. Assunção, 2011. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/noticias/movimentos-sociais-do-mercosul-articulam-acoes-pela-democratizacao-da-midia/>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

DECLARAÇÃO DA COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO DA CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. **XII Cúpula Social do Mercosul**. Montevideo, 2011. Disponível em <http://www.intervozes.org.br/noticias/entidades-do-mercosul-apoiam-plataforma-brasileira>. Acesso em: 29 fev. 2012.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 14 jan. 12.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1995.

DUARTE, Márcia Y. M. Estudo de caso. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.) **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

EL COMERCIO. **SIP: ley de medios es un retroceso**, Quito, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.elcomercio.com/politica/SIP-ley-medios-retroceso_0_592740884.html>. Acesso em: 28 fev. 2012.

ETCHEVERS, Martín. Buenos Aires, 18 mai. 2012. Entrevista concedida à autora.

FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão**: Estado, regulação e diversidade na esfera pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Lula quer conselho para fiscalizar jornalismo**. São Paulo, 6 ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63040.shtml>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

FOMENDO TDA. Disponível em: <www.fomendo.tda.gob.ar>. Acesso em: 08 jan. 2013.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, mai.-ago., 2011.

- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- GRAÑA, Rolando. Buenos Aires, 23 mai. 2012. Entrevista concedida à autora
- GRANERO, Gustavo. Buenos Aires, 7 mai. 2012. Entrevista concedida à autora.
- HAJE, Lara; LEAL, Sayonara; PAULINO, Fernando O. **Políticas de Comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008**. In: XXXI INTERCOM, Natal, 2008.
- HAUSER, Irina. Una causa que se trata en dos instancias. **Página12**. Buenos Aires, 19 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-210207-2012-12-19.html>>. Acesso em: 19 dez. 2012.
- HORWITZ, Robert B. **The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications**. Oxford University Press, 1989
- INFORMACIÓN JURÍDICA. Disponível em: <www.infojus.gob.ar>. Acesso em: 26 fev. 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Disponível em: <www.indec.gob.ar>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- INTERVOZES. **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação**. São Paulo: Intervezes, 2010.
- KELLNER, Douglas. **A cultura da mídia**. Bauru, SP: Edusc, 2001.
- LA NACIÓN. **Críticas de la SIP a la ley de medios**. Buenos Aires, 23 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1246307-criticas-de-la-sip-a-la-ley-de-medios>>. Acesso em: 28 fev. 2012.
- _____. **Daniel Vila: “La ley de medios es pésima, de lo peor que he conocido”**. Buenos Aires, 19 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1538534-daniel-vila-la-ley-de-medios-es-pesima-de-lo-peor-que-he-conocido>>. Acesso em: 19 dez. 2012.
- _____. **La justicia habilitó la feria judicial para tratar la ley de medios**. Buenos Aires, 5 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1543123-la-justicia-habilito-la-feria-judicial-por-la-ley-de-medios>>. Acesso em 16 jan. 2013.
- LARA, Glauciene. A trajetória do Conselho de Comunicação Social no Brasil: 22 anos de história, quatro de funcionamento. In: **Anais X CONGRESSO ALAIC**, Bogotá, 2010.
- _____. Liberdade de expressão *versus* direito à comunicação: a regulação da comunicação audiovisual na Argentina. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Brasília, v.4, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.getel.org/GETELSEER/index.php/rdet>> .
- _____. Propostas Metodológicas para o estudo das políticas de comunicação. In: Antônio Adami; Antônio Carlos Hohlfeldt. (Org.). **IX Lusocom - Lusofonia e Interculturalidade**. 1ª ed. São Paulo: Intercom, v. 1, 2012, p. 1042-1062.

LÁZZARO, Luiz. Buenos Aires, 24 mai. 2012. Entrevista concedida à autora.

LIMA, Venício A. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LINS, Bernardo. **Análise comparativa de políticas públicas de comunicação social**. Nota técnica. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <<http://www.belins.eng.br/tr01/reports/109752.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

_____. **Argentina: nova lei dos meios audiovisuais**. Nota técnica. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://belins.eng.br/tr01/reports/2009_17122.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2011.

LOPES, Maria I. V. Pesquisa em Comunicação. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 1, dez. 2004.

LÓPEZ, Gustavo. Buenos Aires, 13 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

LÓPEZ, José Ignacio. **El hombre de Clarín – vida pública y privada de Héctor Magnetto**. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

LORETI, Damián. Buenos Aires, 5 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

MAIA, Kenia. PEREIRA, Fábio H. Liberdade de imprensa e identidade profissional no jornalismo: mito fundador ou discurso de autolegitimação. In: MOURA, Dione. et al. (org.) **Comunicação e cidadania: conceitos e processos**. Brasília: Francis, 2011.

MARINO, Santiago. Buenos Aires, 20 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

MARINO, S.; MASTRINI, G.; BECERRA, M. **Argentina: regulación democrática y desafíos de su aplicación**. 2010 (*mimeo*).

MARTÍNEZ, Heber. Buenos Aires, 8 mai. 2012. Entrevista concedida à autora.

MARTINO, L. C. A atualidade mediática: o conceito e suas dimensões. In: **XVIII Encontro da Associação Brasileira de Programas de Pós-graduação em Comunicação (Compós)**. Belo Horizonte, 2009.

MASTRINI, Guillermo. (org.) **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920 – 2007**. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

_____. Buenos Aires, 4 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. Globalización, mercado e industrias culturales: resistencia o simulacro? In: **Diálogos pela Comunicação - Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs)**. Ano

Disponível em: www.dialogosfelafcs.net/75/articulos/pdf/75MastriniBecerra.pdf. Acesso em: 6 mai. 2011.

_____. **Periodistas y magnates:** estrutura y concentración de las industrias culturales en América Latina. Buenos Aires: Prometeo e IPyS Ediciones, 2006.

_____. **Los dueños de la palabra:** acceso, estrutura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

MAY, Tim. **Pesquisa social** – Questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAZZA, Alexandre. **Agências reguladoras.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

MAZZIOTTI, Nora. La televisión en Argentina. In: OROZCO, Guillermo. (org) **Historias de la televisión en América Latina.** Barcelona: Editorial Gedisa, 2002.

MEDIOS LATINOS. Disponível em: <www.medioslatinos.com>. Acesso em: 25 fev. 2012.

MELLILLÁN, Matias. Buenos Aires, 21 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

MENDEL, Toby. SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão:** uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. Brasília: Unesco, 2011.

MERCOSUL. **Resolução 155/96.** Disponível em: <http://www.intercom.org.br/boletim/a03n81/acontece_mercosul.shtml>. Acesso em 1 mar. 2012.

MILTON, John. **Areopagítica.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1976.

MOCHKOFISKY, Graciela. **Pecado Original** – Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder. Buenos Aires: Planeta, 2011.

MORAES, Geórgia. A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação – empecilho à elaboração de políticas públicas de comunicação. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos. (org.) **Políticas de Comunicação** – buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

MOSCO, Vincent. **The Political Economy of Communication:** rethinking and renewal. London: Sage, 1996.

MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da Constituinte** – Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina:** 1955-2010. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Ancinav divide meio cinematográfico,** São Paulo, 17 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/arteelazer/2004/not20041217p4278.htm>>. Acesso em: 29 fev. 12.

OLIVEIRA, Marcio I. A. **Políticas Públicas comparadas de telecomunicações (Brasil – EUA)**. Tese (Doutorado) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

OLIVIERI, Roberto. Buenos Aires, 3 mai. 2012. Entrevista concedida à autora.

PÁGINA12. “**Clarín miente**”. Buenos Aires, 19 dez. 2012a. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/210207-61646-2012-12-19.html>>. Acesso em: 19 dez. 2012.

_____. **El gobierno pidió el per saltum por la Ley de Medios**. Buenos Aires, 19 dez. 2012b. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-210213-2012-12-19.html>>. Acesso em: 19 dez. 2012.

PAULINO, Fernando O. **Responsabilidade Social da Mídia: Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-graduação em Comunicação Social - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (org.) **Política Social no capitalismo. Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez Editora, 2008. p. 87-107.

RADIO NACIONAL. Disponível em: <www.radionacional.com.ar>. Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. **Quase metade dos lares argentinos têm acesso à internet**. Disponível em: <<http://www.radionacional.com.ar/portugues/35-politica/33341-quase-metade-dos-lares-argentinos-tem-acesso-a-internet.html>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

RAMIREZ, Alejandro M. **Sectores, actores e intereses en torno a la ley de servicios de comunicación audiovisual en la Argentina (2009-2010)**. In: Anais? X CONGRESSO ALAIC, Bogotá, 2010.

RAMIREZ, Alejandro. Entrevista concedida à autora (por e-mail), em 3 jan. 2012.

RAMOS, Murilo César. A Agenda Proibida – meios de comunicação e revisão constitucional. **Universidade e Sociedade**, ano III, n. 5, jul. 1993, p. 15-20.

_____. Crítica a um Plano Nacional de Banda Larga: uma perspectiva da economia política das políticas públicas. In: **Anais da IV Conferência ACORN-REDECOM**, Brasília - DF, maio, 2010.

RAPID TV NEWS. **La TV paga argentina alcanza un nuevo techo**. Disponível em: <<http://www.rapidtvnews.com/index.php/rtvn-argentina/noticias/la-tv-paga-argentina-alcanza-un-nuevo-techo.html>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

RIBEIRO, Bráulio C. **O modelo de desconcentração do mercado audiovisual da Argentina proposto pela nova Lei de Meios**. Brasília, 2010 (*mimeo*).

ROLDÃO, Carlos G. **Conselho de Comunicação Social** – Um instrumento para a democratização da comunicação? Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. Universidade Metodista, São Bernardo do Campo - SP, 2005. Disponível em: <http://ibict.metodista.br/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1426>. Acesso em: 29 fev. 2012.

RUSSO, Sandra. **La presidenta** – Historia de una vida. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

SANTAELLA, Lucia. **Comunicação e pesquisa**. São Paulo: Hacker, 2001.

SANTOS, José A. F. **Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2009, p. 21-42. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2857>. Acesso em: 28 fev. 2012.

SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. (org.) **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (SEAE). **Glossário**. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/glossarios>. Acesso em: 16 jan. 2013.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Seminário Internacional de Comunicação Eletrônica e Convergência de Mídias**. Brasília, novembro, 2010. Disponível em: <www.convergenciademidias.gov.br>. Acesso em: 27 out. 2010.

SETTI, Ricardo. Agência Nacional de Comunicação. **Revista Veja**, São Paulo, 08 dez. 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/agencia-nacional-de-comunicacao/>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

SOUSA, Helena (org.). **Comunicação, Economia e Poder**. Porto: Porto Editora, 2006.

SOUZA, Sérgio Euclides B. L. de. **The debate that did not happen: NWICO and the Cold War**. 1997.

TELEVISIÓN DIGITAL ABIERTA. Disponível em: <www.tda.gob.ar>. Acesso em: 08 jan. 2013.

THOMAS, Enrique. Buenos Aires, 11 abr. 2012. Entrevista concedida à autora.

UNESCO. **Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

VENTURA, Adrián. **Como golpea la ley a los grandes medios**. Buenos Aires: La Nación, 2009. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1171374-como-golpea-la-ley-a-los-grandes-medios>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

VISIÓN 7. **Sabbatella, sobre la denuncia del Grupo Clarín contra periodistas y funcionarios**. Buenos Aires: Televisión pública, 26 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=IMfLjStRxm8>>. Acesso em: 2 dez. 2012.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookmam, 2001.

ANEXO I – Composição das instituições criadas pela Lei 26.522¹⁸²

1) Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca):

Martín Sabatella (Poder Executivo) – Presidente
Ignacio Saavedra (Poder Executivo)
Jorge Milton Capitanich (Conselho Federal de Comunicação Audiovisual)
Eduardo Jorge Seminara (Conselho Federal de Comunicação Audiovisual)
Claudio Alberto Schifer (Comisión Bicameral - FPV)
Marcelo Stubrin (Comisión Bicameral - UCR)
Alejandro Pereyra (Comisión Bicameral - FAP)

2) Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual:

Agustín Rossi (Deputado FPV) – Presidente
Mara Brawer (Deputado FPV)
Marcos Cleri (Deputado FPV)
Mónica Gutiérrez (Deputado FPV)
Liliana Fellner (Senadora FPV) - Vicepresidente
Ruperto Godoy (Senador FPV)
María Higonet (Senadora FPV)
Juan Manuel Igarzábal (Senador FPV)
Osvaldo López (Senador FPV)
Ricardo Gil Lavedra (Deputado UCR)
Ricardo Buryaile (Deputado UCR) - Secretaria
Roy Nikisch (Senador UCR)
Pablo Verani (Senador UCR)
Margarita Stolbizer (Deputado FAP)
Norma Morandini (Senadora FAP)

3) Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA):

Tristán Bauer (Poder Executivo) - Presidente
Alberto Cantero (Poder Executivo)
Néstor Cantariño (Conselho Federal de Comunicação Audiovisual)
Alejandro Verano (Conselho Federal de Comunicação Audiovisual)
María Lenz (Comissão Bicameral – FPV)
Gustavo Cusinato (Comissão Bicameral - UCR)
Marcelo Romeu (Comissão Bicameral - FAP)

4) Defensora do Público:

Cynthia Ottaviano

¹⁸² Composição em dezembro de 2012.