



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

ROSE DAYANNE SANTANA NOGUEIRA

**IMPLEMENTAÇÃO DE DEFENSORIAS DE AUDIÊNCIAS NA ARGENTINA E NO
MÉXICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO DIREITO À
COMUNICAÇÃO**

BRASÍLIA, 2024



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

ROSE DAYANNE SANTANA NOGUEIRA

**IMPLEMENTAÇÃO DE DEFENSORIAS DE AUDIÊNCIAS NA ARGENTINA E NO
MÉXICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO DIREITO À
COMUNICAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Linha de pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Brasília, 2024

FOLHA DE APROVAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

IMPLEMENTAÇÃO DE DEFENSORIAS DE AUDIÊNCIAS NA ARGENTINA E NO MÉXICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

Autora: Rose Dayanne Santana Nogueira
Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Aprovada em **26 de abril de 2024**, pela seguinte **Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino (Presidente da banca)
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Christiana Soares de Freitas (Membro titular)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Lenin Martell Gámez (Membro externo)
Universidade Autónoma do Estado do México

Prof. Dr. Jairo Faria Guedes Coelho (Membro externo)
Universidade Federal do Tocantins

Profa. Dra. Liziane Guazina (Membro suplente)
Universidade de Brasília

Dedicatória
À minha mãe, Maria da Conceição,
À minha avó, Agripina Dionísio,
Ao meu avô, Honório Aires (*in memorian*),
Aos meus padrinhos, Espedito e Roseno (*in memorian*),
Aos meus bisavós, Juliana e Sabino (*in memorian*).

AGRADECIMENTOS

“O caminho trilhado é, sem dúvidas, coletivo, mesmo que com trajetos solitários. Por isso, eu não teria chegado até aqui sem todas as mãos que se estenderam ou os ombros que me apoiaram nessa trajetória”, sem as pessoas incríveis que tenho na vida ou que cruzaram este caminho. Início os agradecimentos da tese com estas palavras emprestadas da dissertação.

Os anos de doutorado testaram minha fé, sanidade e saúde. De igual maneira, revitalizaram meus sonhos, objetivos e força. Na maioria das vezes, o equilíbrio não foi perfeito, mas foi o necessário para seguir em frente. Por isso, agradeço a Deus, que se faz presente em minha vida, à minha fé, essa força estranha, que, especialmente nesses momentos difíceis, me ajudaram a levantar e enfrentar as adversidades.

Uma força que vem também da minha ancestralidade, do ventre de onde nasci, do amor da minha mãe, que me guia, fortalece e faz ser quem eu sou. Quantas vezes pudesse escolher, escolheria ser sua filha. Obrigada, mãe. Agradeço à minha avó, minha inspiração e oráculo. Ela sabe que o meu título mais importante é o de “menina criada com vó”. E ao meu irmão Pedro, que me ajuda a lembrar quem eu sou. Vejo, todas as vezes que olho para ele, os sonhos de menina que tive e, além disso, vejo o quão longe seus sonhos de menino vão levá-lo.

Um agradecimento especial à minha família, tios e tias, primos e primas, filhos e netos de Honório e Agripina. Base sólida e flexível, que reflete minha origem e meu lugar. Tivemos uma perda imensurável este ano, mas sabemos que ele vive em nossos corações. Obrigada Padrinho Espedito, você que me chamava de doutora antes que fosse, e me amava mesmo antes de eu nascer. Sei que, de onde você estiver, está vendo tudo isso acontecer. Rogério, naquele dezembro do ano 2000, quando Padrinho Roseno e Luisinha me trouxeram para passar férias em Brasília, você plantou essa sementinha da UnB em mim.

Sigo com os agradecimentos também ao meu pai, com sua preocupação e mensagens diárias sobre o doutorado, a tese, e se estava me alimentando bem. Assim como minhas irmãs e meus sobrinhos, que compõem uma parte muito especial da minha vida.

Camila, que além de uma excelente profissional, é uma pessoa incrível e divertida. O início da terapia praticamente coincidiu com o doutorado, então você sabe bem como foi chegar até aqui.

Pedro, minha conexão Tocantins-Brasília há quase 20 anos, obrigada por ser rede de apoio desde o primeiro dia desse doutorado. Que bom que ficamos em casa vendo filme naquele famigerado fim de semana de julho de 2019.

Christopher, obrigada por sua paciência, compreensão e apoio nesses altos e baixos, nas minhas escolhas e crises, assim como por estar ao meu lado nas vitórias e felicidades diárias.

Meu orientador, Fernando Paulino, pela parceria e condução nessa jornada. Nossos encontros de orientações que, além dos insights para a pesquisa, renderam podcasts para ouvir e dicas de filmes para assistir. Foram anos férteis, professor, com sonhos possíveis. Obrigada.

Professor Eduardo, obrigada pelo acolhimento, parceria e generosidade, desde o ensino docente até tudo que viemos construindo a partir do coletivo ComFreire, assim como nas diversas trocas durante o período de incertezas da pandemia.

Professora Soledad, obrigada por me receber em Córdoba para o período sanduíche, por compartilhar seu tempo, pesquisa e conhecimento. “*Fuiste fundamental en este proceso y eres una persona muy especial, con una generosidad y atención excepcionales, muchas gracias*”. Estendo os agradecimentos ao professor Alejandro Linares que, junto com ela, possibilitou o acesso ao manuscrito do livro com os resultados da pesquisa que desenvolveram, o qual foi crucial para a finalização da tese. E também às pessoas incríveis que me acolheram no grupo

de pesquisa “*Sociedad Civil, Derecho y Políticas de Comunicación y Cultura*”. Obrigada por tudo.

Aos integrantes da Banca Examinadora, Christiana, Lenin e Jairo, professores e pesquisadores incríveis, cujas contribuições, em distintas etapas deste processo, foram fundamentais para a construção desta tese.

À generosidade das pessoas participantes da pesquisa, entrevistadas e entrevistados, no México e na Argentina, que compartilharam tempo e conhecimento comigo. Vocês me ensinaram muito sobre seus países, práticas, vivências e experiências. Defensoras e defensores, profissionais das defensorias, especialistas e integrantes de organizações da sociedade civil, vocês são parte essencial e especial desse processo. Infelizmente, na tese estão apenas pequenos extratos do muito que aprendi em cada conversa. Obrigada por tanto.

À Laura Martínez, uma atriz fundamental nesta pesquisa. Além de ser a primeira pessoa que entrevistei, também me ajudou com os contatos para as entrevistas no México, e tornou-se uma querida amiga. Assim como Flávia Pauwels, que me colocou em contato com a equipe da Defensoria do Público na Argentina e forneceu insights valiosos para pesquisa a partir do seu vasto conhecimento sobre defensorias de audiências na América Latina.

Agradeço aos professores e professoras com quem tive a felicidade de conviver e/ou estudar no Programa de Pós-Graduação da FAC/UnB, na Universidade Nacional de Córdoba (UNC), e na IX Escola de Verão da ALAIC na Universidade do Norte (Colômbia). À professora Cynthia, que me orientou no mestrado e que seguimos nessa parceria na vida. À coordenação e às servidoras do PPG-FAC/UnB, e da Universidade Nacional de Córdoba (*Secretaría de Relaciones Internacionales, Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social e Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad*), pelo auxílio ao longo desses anos.

Minhas amigas e amigos, pelo apoio, compreensão, torcida e incentivo, pelos momentos incríveis compartilhados, e especialmente por entenderem minhas ausências e não desistirem de mim. A vocês que marcaram essa trajetória, desde Brejinho de Nazaré, Palmas, meu Tocantins, passando por Brasília, Irlanda, Argentina, México e Colômbia, muito obrigada.

Meus colegas de estudos e pesquisas, de distintos espaços, da UnB, LapCom, ComFreire, UNC, CIECS, CODIG, ALAIC e Dortmund, fundamentais nesse percurso, presentes não apenas nas aulas, mas também seguindo comigo para além da academia.

Agradeço à Defensoria Pública do Estado do Tocantins, à Administração Superior da Instituição, especialmente aos defensores públicos Fábio Monteiro e Pedro Alexandre, às chefias que tive ao longo desses anos - Rômulo, Tatiana e Sydney -, assim como aos meus colegas de trabalho, pela compreensão, torcida e apoio durante o processo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), pelo financiamento concedido por meio do Programa de Doutorado-sanduíche no Exterior (PDSE), o qual viabilizou o período de estágio na Argentina. Assim como aos apoios recebidos da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) e do Decanato de Pós-Graduação da UnB, que facilitaram a participação em importantes congressos científicos.

E a tantas pessoas e profissionais incríveis que passaram pela minha vida e que, de uma forma ou de outra, deixaram um pouco delas em mim e me ajudaram a ser quem eu sou.

Graças a vocês, chegamos aqui!

*Porque todo se acaba colocando
Aunque parezca que al puzzle le faltan piezas
O que las instrucciones de montaje estaban equivocadas
Finalmente, todo encaja
Como se ensamblan las maderas
Como se encuentran dos imanes
Cuando es la hora, todo llega.
Muerdo, da canção Vas a encontrarte*

RESUMO

Esta tese analisa as Defensorias de Audiências e suas relações com o Direito à Comunicação a partir das experiências da Argentina e do México. Nesse sentido, centra-se em dois aspectos: o processo de implementação, que envolve uma reivindicação social por um instrumento de defesa desse direito; e o papel das defensorias neste contexto, especialmente latino-americano, que se relaciona com as capacidades e funções que podem desenvolver no curso da atuação. Em razão disso, o quadro teórico vincula-se aos campos da Comunicação, das Políticas Públicas (Políticas de Comunicação) e dos Direitos Humanos (Direito à Comunicação), para analisar essas defensorias. Para tanto, utiliza-se como método de pesquisa a análise comparativa aliada ao referencial da Hermenêutica de Profundidade, o que possibilitou conduzir uma metodologia de interpretação em perspectiva comparada. Combina as seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, exploratória e de campo, análise documental, entrevista em profundidade semiestruturada e análise de conteúdo. Este percurso metodológico e teórico conduziu à construção das categorias estruturantes de análise. A Argentina optou pela criação da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, uma instituição pública, com abrangência nacional e para todos os concessionários. Enquanto o México decidiu pela obrigatoriedade de que todos os concessionários de radiodifusão criassem suas defensorias de audiências conciliadas às diretrizes estabelecidas por um órgão regulador do Estado. O modelo corregulatório definido nesses países é resultado de um processo histórico, social e político, de proposição e negociação, que envolve, especialmente, as lutas travadas por organizações da sociedade civil e da academia em prol da democratização da comunicação. Além disso, reflete as nuances do contexto nacional, alinhadas às experiências de outras defensorias da região e ao debate internacional sobre o tema. Enquanto as questões operacionais e organizacionais diferem entre os dois países, as defensorias compartilham os objetivos comuns para os quais foram criadas, especialmente na América Latina. Logo, se não é possível estabelecer relações diretas em questões como estrutura, orçamento, organização, institucionalidade, compreendemos que os aspectos que aproximam essas duas experiências se mostraram tão fundamentais quanto aqueles que as diferenciam: as marcas latino-americanas e os objetivos comuns de promover, mediar e defender o direito à comunicação no nosso contexto regional, ressaltados os limites e alcances de cada desenho adotado.

Palavras-chave: Direito à Comunicação; Políticas de Comunicação; Defensorias de Audiências; Argentina; México; América Latina.

RESUMEN

Esta tesis analiza las Defensorías de Audiencias y sus relaciones con el Derecho a la Comunicación a partir de las experiencias de Argentina y México. En este sentido, se centra en dos aspectos: el proceso de implementación, que involucra la reivindicación social de un instrumento para la defensa de este derecho; el papel de las defensorías en este contexto, específicamente latinoamericano, que se relaciona con las capacidades y funciones que pueden desarrollar en el curso de su acción. Por ello, el marco teórico se vincula a los campos de la Comunicación, Políticas Públicas (Políticas de Comunicación) y Derechos Humanos (Derecho a la Comunicación), para analizar las experiencias de las defensorías. Para ello, se utiliza el análisis comparativo como método de investigación combinado al referencial de la Hermenéutica Profunda, lo que permitió llevar a cabo una metodología de interpretación desde una perspectiva comparada. En este sentido, combina las siguientes técnicas: investigación bibliográfica, exploratoria y de campo, análisis documental, entrevista en profundidad semiestructurada y análisis de contenido. Este recorrido metodológico y teórico condujo a la construcción de las categorías estructurantes de análisis. Argentina optó por la creación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, una institución pública de alcance nacional, para todos los concesionarios. Mientras tanto, México estableció que todos los concesionarios de radiodifusión deben crear sus defensorías de audiencias conciliadas con las directrices establecidas por un órgano regulador del Estado. El modelo corregulador definido en los dos países es resultado de un proceso histórico, social y político, de proposición y negociación el cual incluye, en particular, las luchas de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia en pro de la democratización de la comunicación. Además, refleja los matices del contexto nacional, los referentes de otras defensorías de la región, y el debate internacional sobre el tema. Si bien las cuestiones operativas y organizativas difieren entre los dos países, las defensorías comparten los objetivos comunes para los cuales fueron creadas, especialmente en América Latina. Por lo tanto, si no es posible establecer relaciones directas en cuestiones como estructura, presupuesto, organización, institucionalidad, comprendemos que los aspectos que aproximan estas dos experiencias se mostraron tan fundamentales como aquellos que las diferencian: las características latinoamericanas y los objetivos comunes de promover, mediar y defender el derecho a la comunicación en nuestro contexto regional, salvaguardando los límites y alcances de cada modelo adoptado.

Palabras clave: Derecho a la Comunicación; Políticas de Comunicación; Defensorías de Audiencias; Argentina; México; América Latina.

ABSTRACT

This thesis analyzes the Ombudsman's Office for Audiences and its relationship with the Right to Communication, based on the experiences of Argentina and Mexico. In this sense, this research focuses on two aspects: the implementation process, which involves a social demand for an instrument to defend this right, and the role of these Ombudsmen's Office for Audiences in this context, especially in Latin America, relating to the capacities and functions they can develop in the course of their work. Therefore, the theoretical framework is linked to the fields of Communication, Public Policies (Communication Policy), and Human Rights (Right to Communication), to analyze the experiences of the Ombudsman's Office for Audiences. Comparative analysis is used as a research method allied with the Depth Hermeneutics approach, allowing this research to bring an interpretative perspective within the methodological comparison. It combines bibliographic, exploratory, and field research, documentary analysis, semi-structured in-depth interviews, and content analysis. This methodological and theoretical journey led to the construction of structuring analysis categories. Argentina chose to create the Ombudsman's Office for Audiences of Audiovisual Communication Services, a public institution with national scope and for all concessionaires, while Mexico opted for the mandatory creation of the Ombudsman's Office for Audiences by all broadcasting concessionaires, aligned with the guidelines established by a state regulatory institution. The model defined in each country is the result of a historical, social, and political process, involving the struggles waged by civil society organizations and academia in favor of communication democratization. It also reflects the nuances of the national context, in line with the experiences of other Ombudsman's Offices for Audiences in Latin America and the international debate on the subject. While operational and organizational issues differ between the two countries, the Ombudsman's Office for Audiences share the common objectives for which they were created, especially in Latin America. Therefore, if direct relations cannot be established in issues such as structure, budget, organization, and institutionalization, we understand that the aspects that bring these two experiences closer have been proved as fundamental as well for those that differentiate them: the Latin American marks and the common objectives of promoting, mediating, and defending the right to communication in our regional context, maintaining in sight the limits and scopes of each model adopted.

Keywords: Right to Communication; Communication Policies; Ombudsman's Office for Audiences; Argentina; Mexico; Latin America.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFSCA	<i>Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual</i> (Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual)
ALAIC	Associação Latino-Americana de Pesquisadores em Comunicação
AMARC	Associação Mundial de Rádios Comunitárias
AMDA	<i>Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias</i> (Associação Mexicana de Defensorias de Audiências)
AMEDI	<i>Asociación Mexicana de Derecho a la Información</i> (Associação Mexicana de Direito à Informação)
AMIC	<i>Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación</i> (Associação Mexicana de Pesquisadores de Comunicação)
ARCO	<i>Asociación de Radios Comunitarias</i> (Associação de Rádios Comunitárias)
CABA	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i> (Cidade Autônoma de Buenos Aires)
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARCO	<i>Cámara Argentina de Radiodifusores Cooperativos</i> (Câmara Argentina de Radiodifusores Cooperativos)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFK	Cristina Fernández de Kirchner
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIRT	<i>Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión</i> (Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão)
CNDH	<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i> (Comissão Nacional de Direitos Humanos)
COCODE	<i>Consejo para la Consolidación de la Democracia</i> (Conselho para a Consolidação Democrática)
COMFER	<i>Comité Federal de Radiodifusión</i> (Comitê Federal de Radiodifusão)
CONICET	<i>Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas</i> (Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas)
CONFECOM	Conferência Nacional de Comunicação
COSITMECOS	<i>Confederación Sindical de Trabajadores de Medios de Comunicación Social</i>
CSJN	<i>Corte Suprema de Justicia de la Nación</i> (Corte Suprema de Justiça de Nação)
CNTV	<i>Comisión Nacional de Televisión</i> (Comissão Nacional de Televisão)
CRD	<i>Coalición por la Radiodifusión Democrática</i> (Coalizão por uma Radiodifusão)

Democrática)

DNU	<i>Decreto de Necesidad y Urgencia</i> (Decreto de Necessidade e Urgência)
DPSCA	<i>Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual</i> (Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual)
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
ENACOM	<i>Ente Nacional de Comunicaciones</i> (Ente Nacional de Comunicações)
ENCCA	<i>Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales</i> (Pesquisa Nacional de Consumo de Conteúdos Audiovisuais)
FAC	Faculdade de Comunicação
FARCO	<i>Foro Argentino de Radios Comunitarias</i> (Foro Argentino de Rádios Comunitárias)
FNDC	Fórum Nacional de Democratização da Comunicação
HP	Hermenêutica de Profundidade
IFT	<i>Instituto Federal de Telecomunicaciones</i> (Instituto Federal de Telecomunicações)
IMER	<i>Instituto Mexicano de la Radio</i> (Instituto Mexicano de Rádio)
INADI	<i>Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y el Racismo</i> (Instituto Nacional contra Discriminação, Xenofobia e Racismo)
INAI	<i>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</i> (Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais) – México
INAI	<i>Instituto Nacional de Asuntos Indígenas</i> (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) - Argentina
INE	<i>Instituto Nacional Electoral</i> (Instituto Nacional Eleitoral)
INPI	<i>Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</i> (Instituto Nacional dos Povos Indígenas)
INTA	<i>Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria</i> (Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária)
LFTR	<i>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</i> (Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão)
LSCA	<i>Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual</i> (Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual)
LAPCOM	Laboratório de Políticas de Comunicação e de Cultura

NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
NOMIC	Nova Ordem da Comunicação e da Informação
ODANR	O Direito Achado na Rua
OEA	Organização de Estados Americanos
OID	Organização Interamericana de Defensoras e Defensores de Audiências
ONO	<i>Organization of News Ombudsmen</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i> (Partido Ação Nacional)
PDSE	Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior
PPG-FAC	Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrática</i> (Partido da Revolução Democrática)
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i> (Partido Revolucionário Institucional)
RPD	<i>Registro Público de Defensores</i> (Registro Público de Defensores)
RPC	<i>Registro Público de Concesiones</i> (Registro Público de Concessões)
SCJN	<i>Suprema Corte de Justicia de la Nación</i> (Suprema Corte de Justiça da Nação)
SINCA	<i>Sistema de Información Cultural de la Argentina</i> (Sistema de Informação Cultural da Argentina)
SRCI	<i>Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas</i> (Sistema de Radiodifusoras Culturais Indígenas)
SPR	<i>Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano</i> (Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano)
UAM	<i>Universidad Autónoma Metropolitana</i> (Universidade Autônoma Metropolitana)
UCR	<i>Unión Cívica Radical</i> (União Cívica Radical)
UnB	Universidade de Brasília
UNC	Universidade Nacional de Córdoba
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Referencial teórico e contextual.....	31
----------	---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Relação de entrevistas - México	111
Quadro 2	Relação de entrevistas - Argentina	112
Quadro 3	Quadro-Síntese Metodológico	114
Quadro 4	Alinhamento epistemológico às categorias estruturantes de análise	119
Quadro 5	Linha do tempo comparativa da formulação das políticas de comunicação.....	190
Quadro 6	Dimensões de análise do desenho institucional das defensorias nas leis.....	192
Quadro 7	Casos ilustrativos de defensorias implementadas no México após a sanção da LFTR .	227
Quadro 8	Fases da Defensoria do Público argentina	280
Quadro 9	Audiências públicas realizadas pela Defensoria do Público argentina.....	305

SUMÁRIO

PARTE I - APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	19
1. INTRODUÇÃO	19
1.1 Problemática e objetivos da pesquisa	25
1.2 Estrutura da Tese	29
PARTE II - CONTEXTO E REFERENCIAL TEÓRICO	31
2. CONTEXTO CONCRETO: AMÉRICA LATINA	33
2.1 O pensamento comunicacional latino-americano.....	37
2.2 México e Argentina: conexões sociais, culturais e pessoais à pesquisa	40
3. DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO	46
3.1 Debates e antecedentes internacionais.....	47
3.2 Concepção crítica a partir de O Direito Achado na Rua	50
3.3 Sujeitos do direito à comunicação: audiências e público	55
4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO	59
4.1 Políticas Públicas e incidência da sociedade civil	59
4.2 Do direito às políticas de comunicação	64
4.3 Contexto latino-americano	67
4.4 Participação e democratização	70
5. DEFENSORIAS DE AUDIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS: MODELO CORREGULATÓRIO	76
5.1 Regulação, autorregulação e correção	76
5.2 Antecedentes históricos	79
5.3 Contexto latino-americano	82
5.4 Marcas da América Latina.....	88
5.5 Conceitos e definições: <i>Ombudsman</i> , <i>Defensoría del Pueblo</i> , Defensoria Pública e Defensorias de Audiências	91
5.6 Condições, capacidades, funções e dimensões	93
PARTE III - METODOLOGIA	99
6. REFERENCIAL E PERCURSO METODOLÓGICO	99
6.1 Análise comparativa	99
6.2 Hermenêutica de Profundidade	102
6.3 Fases da HP, procedimentos e técnicas de pesquisa.....	103
6.3.1 Análise Sócio-Histórica.....	105

6.3.2	Entrevistas realizadas	109
6.3.3	Análise de Conteúdo.....	113
6.3.4	Comparar, interpretar, reinterpretar.....	114
6.4	Categorias estruturantes de análise.....	115
PARTE IV – DESCRIÇÃO E ANÁLISES.....		121
7.	MÉXICO: A REFORMA CONSTITUCIONAL E A NOVA LEI DE RADIODIFUSÃO 121	
7.1	Contexto histórico, político, normativo e midiático.....	121
7.2	Uma agenda em definição	129
7.2.1	O fim da ditadura perfeita com reformas para a radiodifusão?	130
7.2.2	Defensorias autorregulatórias.....	136
7.2.3	Retorno do PRI e o Pacto pelo México	142
7.3	Reforma constitucional, incidência social e sanção da LFTR.....	145
7.4	Proposta e negociação do modelo da defensoria na Lei.....	151
8.	ARGENTINA: OS ANSEIOS POR UMA LEI DA DEMOCRACIA	158
8.1	Contexto histórico, político, normativo e midiático.....	158
8.2	Uma agenda em definição	170
8.2.1	Crise de 2001, debate público e mudanças nas regras do jogo.....	171
8.2.2	A coalizão por uma radiodifusão democrática	175
8.2.3	“Crise do campo”, impulso da CRD e a decisão política	178
8.3	Os 21 pontos, participação social e sanção da LSCA.....	180
8.4	Proposta e negociação do modelo da defensoria na Lei.....	183
8.5	México e Argentina: Síntese do processo de formulação da política de comunicação	189
9.	ANÁLISE DOS DESENHOS INSTITUCIONAIS DEFINIDOS NA LEI.....	192
9.1	Aspectos gerais do Direito à Comunicação incorporados nas leis	194
9.2	Dimensões de análise: características dos desenhos institucionais	197
10.	A IMPLEMENTAÇÃO DAS DEFENSORIAS.....	209
10.1	No México: os concessionários devem estabelecer suas defensorias.....	209
10.1.1	Casos ilustrativos.....	211
10.1.2	Criação da Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA).....	228
10.1.3	Panorama de defensorias mexicanas	231
10.1.4	<i>Nuestros derechos de regreso</i> : disputas e resistências	234
10.2	Na Argentina: o Estado deve implementar uma defensoria nacional.....	244
10.2.1	Uma instituição pública criada do zero	246
10.2.2	Diretorias estratégicas, linhas de trabalho e a participação da sociedade civil.....	253
10.2.3	<i>No al cierre de la Defensoría del Público</i> : disputas e resistências.....	268

11.	PROMOVER, DEFENDER E MEDIAR O DIREITO À COMUNICAÇÃO	285
11.1	Audiências públicas e a institucionalização da participação cidadã na Argentina	303
12.	CONCLUSÕES	308
13.	REFERÊNCIAS	318

PARTE I - APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

1. INTRODUÇÃO

La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos sólo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos, cada vez menos libres, cada vez más solitarios.
Gabriel García Márquez, 1982¹

Paulo Freire, em uma citação do final da década de 1960 (Lima, 2021), afirmava que dizer a palavra, ter voz e expressar-se é um direito humano primordial, e não privilégio de algumas pessoas. Um direito relacionado à possibilidade de expressão no mundo, de criar e recriar, de decidir e escolher, de participar, efetivamente, em todos os âmbitos da sociedade (Freire, 1970).

Mesmo sem dizê-lo diretamente, Freire refere-se ao direito humano à comunicação, um conceito-direito em construção. Embora não tenha recebido “ainda sua forma definitiva, nem o seu conteúdo pleno” (Ramos, 2005, p.248), tem sido reconhecido explicitamente em tratados e documentos internacionais, a exemplo do Relatório MacBride (Unesco, 1983; MacBride, 1980), assim como em diversas leis que instituíram políticas de comunicação no âmbito da América Latina (OID, 2014; Linares e Segura, 2022; 2023).

Alguns desses marcos regulatórios também preveem a criação de instrumentos para que as audiências possam apresentar reclamações, sugestões e observações, aprender sobre seus direitos e participar da produção dos conteúdos. Instrumentos para assegurar o direito à comunicação, dentre os quais, instituições para a promoção, defesa, mediação e representação dos direitos das audiências de rádio e televisão, como as defensorias.

O que são essas defensorias? Apesar das defensorias referidas e analisadas nesta tese serem experiências diferentes das instituições que conhecemos no Brasil como Defensorias Públicas dos Estados e da União, esses instrumentos também guardam a essência de defesa, promoção e educação em direitos. No contexto da radiodifusão e de serviços de comunicação audiovisual², especialmente na América Latina, esses instrumentos podem ter várias

¹ Trecho do ensaio-discurso apresentado por Márquez ao receber o Prêmio Nobel de Literatura, disponível em: (Márquez, 2010, p.14).

² Esta pesquisa lida diretamente com dois marcos regulatórios: a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (México) e a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (Argentina). Logo, a legislação mexicana regula a radiodifusão, enquanto a argentina regula os serviços de comunicação audiovisual. De acordo com Loreti (2010),

nomenclaturas, por exemplo: defensorias de audiências³, do público, dos ouvintes, dos telespectadores, ouvidorias, mediadores, entre outras.

Nesse contexto, as defensorias são responsáveis por receber reclamações, sugestões, consultas e denúncias sobre conteúdos produzidos e transmitidos pelos meios de comunicação que violem direitos humanos; e podem constituir-se como espaços de participação, mediação, diálogo e conscientização, por meio dos quais as audiências possam ter voz, participar, aprender e se empoderar sobre seus direitos. Logo, quando atuam a partir de uma perspectiva de transformação cultural, garantindo às audiências a possibilidade de participar no processo comunicacional, configuram-se como instrumentos essenciais de promoção e defesa do direito à comunicação e de fortalecimento da democracia (Villanueva, 2011).

Países latino-americanos criaram figuras de defensorias no âmbito da radiodifusão e dos serviços de comunicação audiovisual, no entanto, com modelos, desenhos e alcances distintos. No contexto brasileiro, temos a experiência da Ouvidoria da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), estabelecida na Lei nº 11.652/2008, que incorporou a figura para rádio e televisão públicas geridos pela EBC (Brasil, 2008). Na Colômbia, a Lei nº 335 de 1996 estabeleceu, inicialmente, a obrigatoriedade de os canais privados de televisão criarem ouvidorias, cuja regra foi ampliada em 2007 para outros canais da televisão aberta pela Comissão Nacional de Televisão (CNTV) (Coelho, 2013). No México, a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) de 2014 determinou que todos os concessionários de rádio e TV devem criar defensorias de audiências (México, 2014). A Argentina optou pela criação da *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual* (DPSCA)⁴, uma instituição pública, com abrangência nacional e para todos os tipos de concessão do país, no âmbito da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) de 2009 (Argentina, 2009). Já no caso do Uruguai e do Equador, apesar da previsão legal, a figura não se concretizou (Linares e Segura, 2022; 2023).

a diferença reside no escopo regulatório de cada uma, no suporte e atividade que regula. A radiodifusão é regulada com base no suporte, ou seja, no uso do espectro radioelétrico, independentemente do tipo de atividade realizada. No caso da lei argentina, são considerados outros suportes e modos de expressão por vias eletrônicas (Loretí, 2010), nesse sentido, refere-se à comunicação audiovisual porque além de regular o rádio e televisão abertos também define regras para a TV por assinatura (Lara, 2013). Assim, considerando as particularidades da normativa de cada país, nesta pesquisa utilizaremos as duas terminologias.

³ Em razão da diversidade de nomenclaturas adotadas nos países, nesta pesquisa, optamos por nominá-las, de forma geral, como defensorias de audiências. Mesmo na Argentina, onde a instituição é denominada Defensoria do Público, as pessoas entrevistadas costumam se referir ao sujeito de direito destinatário do serviço como “audiências”. Quando necessário, especificaremos a qual defensoria nos referimos.

⁴ Posteriormente, denominada Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, Defensoria do Público ou DPSCA.

Apesar de terem modelos, desenhos, estruturas e alcances distintos, observa-se um consenso na região sobre a relevância das defensorias no contexto das políticas de comunicação, mesmo que, em alguns casos, a figura tenha ficado restrita à letra das leis, ou seja, nunca foram implementadas. Ou enfrentaram e ainda enfrentam desafios relacionados ao seu funcionamento e efetiva sobrevivência (Segura e Linares, 2022b). A partir desse contexto, para esta pesquisa, abordaremos os casos específicos da Argentina e do México.

Não é por acaso que o nosso foco está em experiências localizadas na América Latina: este território – histórico, político e cultural – segue permeado por desafios, complexidades, diferenças e similitudes. Embora atravessado por contextos de colonização, rupturas constitucionais, violência política e luta constante por democracia e igualdade, é também um “lugar epistemológico” (Torrico, 2019) de ampla produção de conhecimento, que tem oferecido contribuições relevantes à comunidade acadêmica e à sociedade.

Quando recebeu o Prêmio Nobel de Literatura⁵, Gabriel García Márquez apresentou o ensaio intitulado “A solidão da América Latina”. Entre o ficcional e o real, que se entrecruzam na região, criticou absurdos legitimados pelos colonizadores e falou de uma América Latina pela lente de um latino-americano. Neste texto-manifesto, impregnado do seu realismo mágico, também nos alerta sobre os perigos de interpretar nossa realidade somente a partir de esquemas alheios a ela (Márquez, 2010).

Para Néstor García Canclini (2002, p.32), “*lo latinoamericano no es una esencia, y más que una identidad es una tarea*”, que depende, sobretudo, do lugar a partir do qual se exerce essa tarefa. Por isso, é como pesquisadora latino-americana⁶ que proponho um diálogo entre experiências mexicanas e argentinas, buscando compreendê-las para assimilar e sistematizar processos e resultados que podem reverberar no contexto brasileiro.

Assim, ciente do lugar em que exerço a tarefa de pesquisadora, sigo o conselho do criador do personagem Aureliano Buendía (quem tanto experimentou a solidão), para buscar “esquemas” de interpretação desde a América Latina para pensar o direito humano à comunicação, as políticas de comunicação e as experiências de defensorias. Nesse sentido, as

⁵ Prêmio Nobel de Literatura, concedido pela Academia Sueca de Letras, durante a Conferência Nobel realizada em 8 de dezembro de 1982. O áudio do discurso em espanhol está disponível em: <https://www.nobelprize.org/mediaplayer/?id=1496>

⁶ Esta condição identitária é, para mim, algo recente. É interessante que no contexto brasileiro “o ser latino-americano” não permeia o imaginário local. Precisei cursar a disciplina “Sociedade, Cultura e Política nas Américas” do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA), ministrada por uma professora visitante da Colômbia, para começar a me perceber neste lugar. As discussões da disciplina foram centradas nos estudos de memória e direitos humanos na América Latina e Caribe, e resultou na publicação de dois artigos sobre o tema, um focado na Argentina e outro no caso de El Salvador.

bases teóricas desta pesquisa são sustentadas, prioritariamente, a partir de autoras e autores da região. Segundo Erick Torrico (2016, p.28), o pensamento latino-americano possui enfoques e demarcações próprias por estar permeado “*por las características, las necesidades, las aspiraciones y los debates presentes en el contexto regional*”.

Os direitos humanos são inerentes a toda pessoa por sua própria condição de ser, independente da idade, sexo, nacionalidade, etnia, raça ou classe social (García, I. 2011, p.45). São universais, pois devem alcançar todas as pessoas em todos os sistemas políticos, econômicos e culturais; irrenunciáveis, que não se pode renunciar e nem repassar a outra pessoa; interdependentes e indivisíveis, pois se relacionam entre si e não se pode sacrificar um direito por defender outro; e exigíveis, no sentido de exigir o respeito e o cumprimento aos direitos humanos.

A qual direito humano se refere esta pesquisa? Ao direito humano à comunicação que, enquanto processo, é também fruto de lutas sociais, cujas premissas e relações com outros direitos, como o de acesso à informação e de liberdade de expressão, aproxima-nos de sua materialidade. Que se aperfeiçoa quando pensamos a comunicação como um direito que viabiliza outros e que, quando não é garantido, pode violá-los (Nogueira, 2024).

Conforme postulado no Relatório MacBride, a comunicação como um direito humano engloba o direito de receber e produzir informações. Ultrapassa a liberdade de expressão e de opinião, de imprensa, e de acesso à informação, e contempla, por exemplo, o direito à discussão, participação e associação, de ser informado e de informar, de escolher, entre outros (Unesco, 1983; MacBride, 1980).

Essas definições impressas no Relatório possuem marcas do enfoque comunicacional latino-americano (Torrico, 2016; Melo, 1999), ao considerarem as premissas do modelo de comunicação horizontal de Luís Ramiro Beltrán (Melo, 1999) e as ideias de Paulo Freire sobre comunicação dialógica, ação cultural e cultura do silêncio (Lima, 2021).

Logo, observando as premissas latino-americanas inerentes ao campo, o direito à comunicação contempla as dimensões do diálogo e da participação, assim como da pluralidade, da diversidade e da não concentração (Loreti e Lozano, 2014). Abrange outros direitos como o de liberdade de expressão e de acesso à informação, incluindo a faculdade de produzir informações e reclamar quando não é garantido.

Inclui a perspectiva do ser humano como sujeito participativo e seu potencial transformador diante do processo comunicacional, uma vez que o direito à comunicação é crucial para a construção e manifestação coletiva de demandas conjuntas, a fim de exercer ou

reivindicar o reconhecimento e/ou expansão de outros direitos sociais, políticos e culturais (Mata, 2002).

Venício Artur de Lima (2010) pontua que os desafios para garantir o direito à comunicação incluem, por um lado, a regulação externa que envolve a desconcentração de propriedade e o combate aos oligopólios midiáticos, e, por outro, a autorregulação da mídia e a deontologia jornalística, bem como lidar com as mudanças trazidas pela Internet. Em razão disso, o autor ressalta a importância de políticas públicas que promovam acesso, diversidade e proteção de direitos, visando evitar a concentração de mídia e garantir a pluralidade de vozes (Lima, 2010).

O Relatório MacBride recomendava a formulação de políticas nacionais de comunicação e cultura que fomentassem as identidades e a diversidade de grupos sociais para facilitar o acesso aos meios e aos processos comunicacionais (Unesco, 1983; MacBride, 1980). Logo, é fundamental a construção de políticas públicas que compatibilizem objetivos e meios para atender demandas e os problemas relacionados ao direito à comunicação, visando a pluralidade de vozes, diversidade de conteúdo e a não concentração midiática.

Por isso, nosso interesse pelo processo de formulação das políticas públicas que estabelecem garantias de acesso, promoção e proteção de direitos, e, especialmente, de participação na construção da política que instituiu as defensorias e no curso de implementação dessas instituições. Outrossim, porque sabemos que as garantias relacionadas aos direitos humanos não se concretizam pela ação exclusiva do Estado e não são materializadas apenas pela edição de leis. Isso porque os direitos humanos são, sobretudo, resultados de lutas sociais.

De acordo com María Soledad Segura e Alejandro Linares (2022b), um dos aspectos mais inovadores das novas leis de comunicação sancionadas no início do século XXI na América Latina foi a criação de mecanismos participativos, entre os quais, as defensorias de audiências. Para os autores, essa conquista foi resultado da atuação das organizações sociais, que, com diferentes níveis de incidência, atuaram para a criação de instituições com participação cidadã no campo das políticas de comunicação. O objetivo dessas organizações era institucionalizar e garantir a continuidade da prática de participação e do impacto social nessas políticas, além de evitar ou limitar a captura por parte de elites políticas e empresariais (Linares e Segura, 2022; 2023).

Nesse sentido, esta pesquisa filia-se à tradição de estudos desenvolvidos no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB),

relacionados ao direito e às políticas de comunicação em países latino-americanos⁷, a exemplo dos trabalhos de: Coelho (2013) sobre a implementação de ouvidorias nos canais de televisão privados da Colômbia; Lara (2013) sobre a implementação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina; Santos (2016), sobre financiamento para mídia alternativa a partir da legislação argentina; Queiroz (2018) sobre a atuação da sociedade civil durante a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai; Costa (2017) a respeito do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) e o direito de acesso à informação no México. É também de autoria de pesquisadores vinculados à Faculdade de Comunicação da UnB o livro que aborda a experiência da Ouvidoria da EBC no Brasil (Paulino e Silva, 2013).

No entanto, diferente desta pesquisa, nenhum dos estudos citados aborda diretamente o modelo de defensorias de audiências da Argentina e do México como objeto de estudo, indicando seu potencial de contribuir com a reflexão sobre esses instrumentos e estimular discussões futuras, não apenas no âmbito PPG-FAC. Isso porque ainda são escassos os estudos dedicados às experiências de defensorias de audiências no contexto brasileiro, em comparação com a produção científica em países como Argentina, México, Colômbia e Espanha, por exemplo.

Dessa forma, a principal justificativa deste trabalho é a possibilidade de contribuir com a análise científica que dialoga com o debate presente na América Latina sobre políticas ligadas à promoção e defesa do direito à comunicação, especificamente relacionado a instrumentos de participação, como as defensorias de audiências. Estima-se que esta pesquisa contribua para suprir ausências na realidade brasileira e para desenvolver parâmetros de estudo, tanto de experiências nacionais quanto internacionais. Além disso, vislumbra-se que este trabalho possa contribuir para a compreensão de que a comunicação, assim como a saúde e a educação, por exemplo, é um direito humano, que não se concretiza apenas pela ação exclusiva do Estado, mas que é, sobretudo, um processo fruto de lutas sociais.

Diante do exposto, esta pesquisa se constrói a partir da análise do processo de implementação de defensorias de audiências, estabelecidas a partir de leis de radiodifusão e/ou de serviços de comunicação audiovisual no México e na Argentina, sob a perspectiva do direito à comunicação. Interessa-nos, especialmente, o processo de formulação da política pública, o desenho institucional e o modelo definido em cada país, o estabelecimento das experiências,

⁷ A função integradora e a possibilidade de estabelecer diálogos e pesquisas com países e pesquisadores latino-americanos também fazia parte do projeto de organização da Universidade de Brasília, idealizado ainda na década de 1960 por Darcy Ribeiro.

funções e capacidades de atuação, assim como a participação e incidência da sociedade nesse processo.

Em razão disso, embora sejam consideradas, eventualmente, as relações que as defensorias estabelecem com os sujeitos do direito à comunicação no curso da implementação e do desenvolvimento de suas funções, o objeto de estudo não alcança diretamente audiências. Logo, não tem vinculação a estudos de recepção e nem se utiliza de técnicas de pesquisa para este fim. Nossa análise é histórica e documental, centrada no processo e na percepção de atores-chave envolvidos diretamente nele.

Além disso, limita-se à existência e à atuação das defensorias no âmbito da radiodifusão e dos serviços de comunicação audiovisual, considerando, especialmente, os limites dos marcos regulatórios que as estabeleceram. Embora já existam discussões em curso sobre o papel e regulação dessas figuras no entorno digital frente aos desafios que representa a proteção dos direitos das audiências nesse cenário (Plata, 2023), a abordagem a partir do processo de implementação no contexto de meios eletrônicos também demarca este recorte. No entanto, as questões relacionadas à existência das defensorias, assim como a regulação no cenário digital, também permearam as inquietações desta pesquisa e podem motivar discussões futuras. A partir dessas demarcações, a seguir, exploramos os aspectos epistemológicos da tese.

1.1 Problemática e objetivos da pesquisa

O debate em torno do direito à comunicação pode ser resgatado ao longo de décadas por meio da análise de documentos, tratados e convenções internacionais, como o Relatório MacBride de 1980, construído pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Segundo o documento, o direito à comunicação se constitui em um prolongamento lógico do progresso que levará a sociedade à liberdade e à democracia (MacBride, 1980; Unesco, 1983). Conforme pontua Pieranti (2021), o Relatório é considerado um documento seminal ao propor a formulação de políticas de comunicação e cultura que fomentem a diversidade de grupos sociais e facilitem o acesso aos meios de comunicação (MacBride, 1980; Unesco, 1983).

Logo, as nações em suas atuações estatais devem pensar em estratégias para assegurar o direito à comunicação. No contexto da América Latina, é possível observar algumas ações culturais e normativas que vislumbram a ampliação da proteção desse direito, tanto na esfera internacional como em legislações internas nos países da região. Uma discussão ampla e complexa que abrange outros direitos e pode ser abordada a partir de perspectivas e

problemáticas diversas. Logo, um dos pontos a se observar seriam os mecanismos previstos para a promoção e a defesa desse direito, nos quais, além de reclamá-lo, os sujeitos possam também participar e se conscientizar.

Argentina, em 2009, e México, em 2014, instituíram políticas de comunicação voltadas para os serviços de comunicação audiovisual e de radiodifusão, considerando no texto das leis o entendimento da comunicação como um direito humano, além de criar defensorias de audiências, no caso mexicano, e do público, como é identificada na Argentina (Nogueira, 2019). Tanto a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) argentina quanto a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) mexicana criaram instrumentos relacionados à promoção, defesa e representação dos direitos das audiências de rádio e televisão. Ambos os países contam com representatividade na América Latina e, ao lado de nações como Brasil, possuem algumas das maiores faixas de extensão territorial, quantidade de habitantes e Produto Interno Bruto da região, sendo que a gravitação política e econômica desses países é relevante não só no contexto latino-americano (CEPAL, 2019).

O processo de construção e sanção das leis ocorreu a partir de articulações e disputas. Essas iniciativas normativas resultaram de esforços advindos principalmente da sociedade civil e da academia, incorporados às agendas governamentais e que, a partir de contextos específicos, culminaram na construção de políticas de comunicação, com leis de serviços de radiodifusão, por exemplo.

Logo, enquanto o México traz no seu marco regulatório a obrigatoriedade para que todos os concessionários de radiodifusão estabeleçam uma defensoria própria, em grupo ou por organismos de representação, a lei da Argentina prevê a criação de uma instituição com abrangência nacional, para todos os tipos de concessão de comunicação audiovisual. Em virtude disso, lidamos com dois modelos distintos, um mais centralizado, no caso argentino, e outro mais descentralizado, como o mexicano, mas que adotam a perspectiva corregulatória. Por outro lado, também se desenvolvem em contextos com aproximações e guardam a essência da defesa e promoção do direito à comunicação, apesar de fundamentar-se em normativas e políticas públicas distintas.

Diferente da Argentina, o Brasil não tem um organismo estatal, centralizado, de abrangência federal, e, considerando as dimensões mexicanas, a obrigatoriedade de que as instituições de comunicação criem defensorias. Apesar da Constituição Federal Brasileira de 1988 ter um capítulo dedicado à Comunicação Social (Capítulo V, Título VIII) e da tentativa de formular propostas orientadoras de uma Política Nacional com a realização da primeira e única Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM) em 2009 (Brasil, 1988; 2009), o

país não avançou na formulação, implementação e avaliação de uma política de comunicação como nos países citados.

Desse modo, o processo de formulação das políticas de comunicação pode apresentar semelhanças, assim como diferenças relacionadas ao contexto social, histórico, político e midiático de cada país, que podem revelar elementos cruciais para construção do marco regulatório e do modelo e da estrutura definidos para as defensorias.

Quando observamos o direito à comunicação a partir de sua perspectiva dialógica, horizontal e participativa (Freire [1969] 1983; Beltrán, ([1979] 2007), que envolve uma dimensão política (Lima, 2011), institucionalizar as defensorias “para falar pelas audiências” e limitá-las apenas como responsáveis por receber, canalizar e responder reclamações poderia ser antidialógico, quando existe a possibilidade de adentrar na capacidade que essas figuras têm de, ao dialogar com os sujeitos do direito à comunicação, institucionalizar espaços de participação.

Segundo Santaella (2001), o problema de pesquisa é a interrogação que perpassa pela dificuldade em compreender a questão posta, seja em termos teóricos ou em termos práticos; e pela possibilidade de sugerir uma discussão e apresentar uma solução viável ou um estudo sistematizado. De acordo com Dantas e Lima (2018), o problema é o item mais importante de qualquer pesquisa, pois irá guiá-la, de forma sistemática e com rigor científico, rumo às respostas, ou a outras perguntas relacionadas à temática e ao campo no qual se insere.

Os questionamentos iniciais que guiam esta construção são originados de outras perguntas advindas da pesquisa de mestrado sobre a Defensoria do Público argentina e suas ações para igualdade de gênero no país e também do contato com experiências de defensorias de outros países latino-americanos. Especialmente, aqueles relacionados: a) ao papel das defensorias na promoção do direito à comunicação na América Latina; b) aos processos históricos, políticos e sociais que levaram alguns países a incorporá-las em seus marcos regulatórios; c) aos modos de implementação dessas figuras, considerando janelas de oportunidades e resistências; d) a como se estruturam em cada país; e) às ações que desenvolvem e como se relacionam com os sujeitos do direito à comunicação; f) a que premissas e princípios do direito à comunicação regem esta atuação (liberdade de expressão, acesso à informação, diálogo, participação, diversidade, pluralidade, interseccionalidade, transparência e *accountability*); g) a como as defensorias dos meios eletrônicos lidam com as questões relacionadas ao entorno digital; entre outros.

Esses seriam os questionamentos norteadores, no entanto, segundo Santaella (2001, p. 166), “não há problema sem uma indagação central, uma dificuldade que se quer resolver”.

Portanto, em virtude de a pesquisa científica exigir um recorte específico, ou seja, um problema central, a questão que nos orienta é: A partir das experiências da Argentina e do México, como as defensorias de audiências foram implementadas nesses países e como se relacionam com a promoção, defesa e mediação do direito à comunicação?

Esse questionamento pode ser desdobrado em camadas de análise que possibilitem abarcar a complexidade do objeto, para assim apresentar uma discussão viável e sistematizada, com algumas respostas e também outras perguntas. A primeira diz respeito à possibilidade de explorar questões ligadas ao contexto sociopolítico e histórico no qual foram formuladas às políticas de comunicação que previam a criação de defensorias de audiências, incluindo os atores envolvidos, suas motivações e as pressões que influenciaram esse processo. Em seguida, observar as especificidades tanto do modelo definido quanto do processo de implementação, bem como das estruturas de funcionamento adotadas em relação ao estabelecido nos marcos regulatórios, recursos disponíveis, mecanismos de participação, resistências e desafios enfrentados. Por fim, a exploração das capacidades de as defensorias atuarem como instrumentos de promoção, defesa e mediação do direito à comunicação.

A partir disso, o objetivo geral é: compreender o processo de implementação das defensorias de audiências na Argentina e no México a partir da relação com o direito à comunicação. O qual se desdobra em cinco objetivos específicos:

- a) Explorar o contexto histórico, político e midiático que possibilitou as bases para construção das políticas de comunicação e a criação das defensorias de audiências na Argentina e no México;
- b) Analisar o processo de formulação das políticas de comunicação, incluindo atores envolvidos, motivações e as pressões relacionadas à proposta de criação das defensorias;
- c) Comparar o desenho institucional definido para as defensorias nas leis sancionadas em cada país;
- d) Identificar especificidades do processo de implementação das defensorias na Argentina e no México, resistências, desafios enfrentados e atividades desenvolvidas;
- e) Discorrer sobre o papel das defensorias na promoção, defesa e mediação do direito à comunicação.

Logo, o problema e os objetivos de pesquisa guiam o marco teórico, metodológico e analítico deste estudo, visando o alinhamento dos aspectos epistemológicos às categorias estruturantes de análise, conforme sintetizado no Quadro 4, na página 119.

1.2 Estrutura da Tese

A tese está organizada a partir de quatro partes, com onze capítulos, além das conclusões. Esta primeira parte é dedicada à apresentação da pesquisa, assim como à introdução dos aspectos epistemológicos que norteiam este trabalho.

Na segunda parte, concentram-se as discussões teóricas e contextuais, articuladas em quatro capítulos relacionados: ao contexto concreto a partir do qual esta pesquisa se constrói, ou seja, à América Latina; ao entendimento da comunicação como um direito humano; às políticas públicas de comunicação e à participação cidadã em sua construção; e ao modelo latino-americano de defensorias de audiências.

A terceira parte é dedicada ao detalhamento do referencial e do percurso metodológico que sustentam esta pesquisa. Optamos pela análise comparativa como método de pesquisa, e recorremos ao referencial da Hermenêutica de Profundidade (HP) de John B. Thompson (1995), que tem sido utilizado como opção teórico-metodológica aplicada a estudos sobre direito e políticas de comunicação (Nogueira, 2020). Como técnicas de pesquisa utilizamos: pesquisa bibliográfica, exploratória e de campo, análise documental, entrevista em profundidade semiestruturada e análise de conteúdo. Este percurso metodológico e teórico conduziu à construção das categorias estruturantes de análise, também apresentadas nesta seção.

Na sequência, procedemos com a descrição e análise das experiências, a partir das categorias estruturantes organizadas nos cinco capítulos que compõem a quarta parte da pesquisa. Um aspecto a ser demarcado nesta análise comparativa é a complexidade de construir categorias universais que se aplicam aos casos, uma vez que lidamos com dois modelos que apresentam diferenças: essencialmente, o argentino, que é uma política pública operada a partir do Estado, mas não exclusivamente, e o mexicano, que, apesar da definição em lei, depende da ação dos concessionários de radiodifusão sob a supervisão/fiscalização do Estado. No entanto, ambos os modelos se constroem a partir de uma perspectiva corregulatória.

Em razão disso, a análise comparativa que propomos coloca as experiências, com suas diferenças e semelhanças, em perspectiva, o que nos permite compará-las para compreendê-las. Assim, construímos categorias que, por um lado, estruturam a tese, e, por outro,

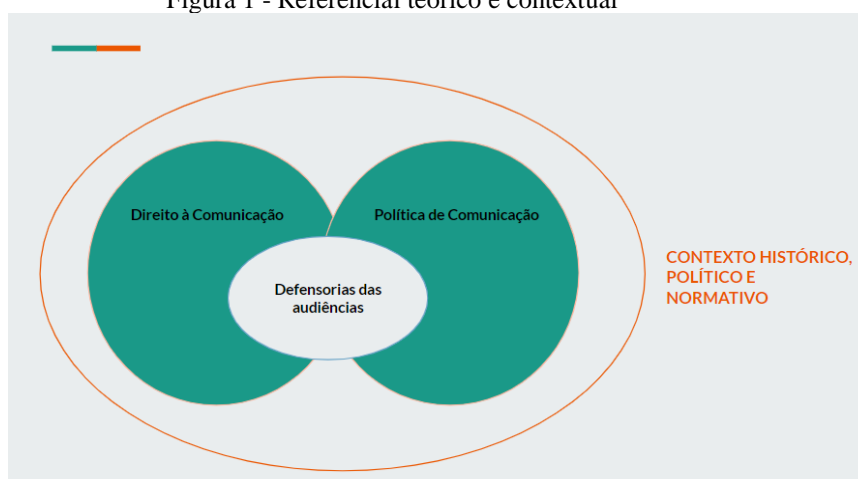
sistemizam a análise. Dessa maneira, na parte quatro, exploramos as seguintes categorias em relação aos dois países: a) contexto histórico, político, normativo e midiático; b) formulação das políticas de comunicação, que inclui elementos relacionados à definição da agenda, aos debates em torno da formulação da lei e à proposta e negociação do modelo de defensoria; c) desenho institucional, centrado nas características definidas nas legislações, a partir de oito dimensões de análise; d) implementação das defensorias, que prioriza as condições e limitações do processo, assim como a atuação de atores e atrizes-chave; e) relações com o direito à comunicação, que mobiliza elementos sobre as capacidades previstas no arcabouço normativo e as funções que podem adquirir no curso das ações desenvolvidas para a promoção, defesa e mediação desse direito. Por fim, apresentamos as conclusões.

Ressalta-se que os capítulos 02, 03 e 04 trazem reflexões construídas a partir da revisão bibliográfica e da análise documental, enquanto os demais conciliam os insumos obtidos com as supracitadas técnicas e as percepções, relatos e dados obtidos por meio da pesquisa exploratória e de campo, assim como das entrevistas realizadas com atores e atrizes-chave nos dois países.

PARTE II - CONTEXTO E REFERENCIAL TEÓRICO

Este estudo é sustentado por algumas bases teóricas⁸, especialmente fundamentadas no pensamento comunicacional latino-americano, que visam fornecer elementos para compreender o processo de implementação das defensorias de audiências e as implicações relacionadas ao direito à comunicação. Essas bases podem ser sintetizadas a partir de três discussões centrais, conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 1 - Referencial teórico e contextual



Fonte: elaborada pela autora.

A primeira diz respeito à concepção crítica do **direito à comunicação**⁹, que entende os direitos humanos como processo e fruto de lutas sociais, construído conceitualmente a partir de dimensões como participação, dialogicidade e horizontalidade. Além disso, considera as audiências como sujeitos do direito à comunicação, capazes de exercê-lo e reivindicá-lo. Desse modo, como postulado no Relatório MacBride, o direito à comunicação abarca a liberdade de

⁸Essas bases teóricas também foram subsidiadas por discussões ocorridas no âmbito de algumas disciplinas cursadas, por exemplo: Internet, Política e Poder, com a professora Christiana Soares Freitas, e Tópicos Especiais em Comunicação (Pedagogia da Comunicação), com o professor Eduardo Meditsch, ambas no PPGFAC/UnB; O Direito Achado na Rua (Democracia e Violência), ministrada pelo professor José Geraldo de Sousa Junior, no PPGDH/UnB; Sociedade, Cultura e Políticas nas Américas, com a professora Elissa Brugal, no PPGECSA/UnB. E nos seminários avançados sobre *Media and Democracia: The case of Brazil* e *Communication and Democracy in Latin America*, ministrados pelo professor Fernando Oliveira Paulino, no *Erich Brost Institute*, da *Technische Universität Dortmund*, Alemanha; nas reuniões do grupo de pesquisa *Sociedad civil, derechos y políticas de comunicación y cultura*, coordenado pela professora María Soledad Segura, vinculado à Universidade Nacional de Córdoba (*Facultad de Ciencias Sociales / Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social*); nos encontros do Grupo de Estudos ComFreire; e na Escola de Verão da ALAIC em Barranquilla, Colômbia.

⁹ Em negrito para destacar o referencial teórico e contextual.

expressão e de opinião, de imprensa, e de acesso à informação, tendo a participação, o acesso, a pluralidade e a diversidade como premissas.

Outro ponto refere-se à discussão sobre **políticas públicas de comunicação**, que, embora considere que o Estado desempenha um papel fundamental em sua formulação, também considera o processo que envolve uma gama diversificada de atores em diferentes níveis e escalas de atuação. Nesse caso, destaca-se especialmente a incidência de organizações da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas e de implementação das defensorias. E dialoga com a tradição de estudos que aborda a participação como um aspecto crucial para a democratização da comunicação (Segura, 2011a; Segura e Linares, no prelo¹⁰; Linares e Segura, 2022; 2023).

Por fim, retomamos pesquisas sobre **defensorias de audiências** focadas na América Latina, assim como a proposta teórica que esboçamos sobre as relações que essas figuras estabelecem como o direito à comunicação a partir de suas capacidades e funções. Discorremos sobre o modelo corregulatório latino-americano, bem como antecedentes, conceitos e dimensões.

No entanto, antes de abordar as discussões teóricas exploramos o contexto concreto (Freire, [1968] 2021b; 1989) a partir do qual as experiências que estudamos aqui se constroem: a **América Latina**. Este “lugar epistemológico” (Torrico, 2019) de ampla produção de conhecimento, que tem oferecido contribuições relevantes à comunidade acadêmica e à sociedade. E que possui um pensamento comunicacional próprio, que se constrói também a partir das marcas e peculiaridades da região.

¹⁰ Durante a pesquisa, houve acesso ao manuscrito de um livro de autoria de María Soledad Segura e Alejandro Linares ainda não publicado até a data de finalização da tese.

2. CONTEXTO CONCRETO: AMÉRICA LATINA

América Latina no quiere ni tiene por qué ser un alfil sin albedrío, ni tiene nada de quimérico que sus designios de independencia y originalidad se conviertan en una aspiración occidental. No obstante, los progresos de la navegación que han reducido tantas distancias entre nuestras Américas y Europa, parecen haber aumentado, en cambio, nuestra distancia cultural. ¿Por qué la originalidad que se nos admite sin reservas en la literatura se nos niega con toda clase de suspicacias en nuestras tentativas tan difíciles de cambio social? ¿Por qué pensar que la justicia social que los europeos de avanzada tratan de imponer en sus países no puede ser también un objetivo latinoamericano con métodos distintos en condiciones diferentes? No: la violencia y el dolor desmesurados de nuestra historia son el resultado de injusticias seculares y amargas sin cuento, y no una confabulación urdida a 3 mil leguas de nuestra casa. Pero muchos dirigentes y pensadores europeos lo han creído, con el infantilismo de los abuelos que olvidaron las locuras fructíferas de su juventud, como si no fuera posible otro destino que vivir a merced de los dos grandes dueños del mundo. Este es, amigos, el tamaño de nuestra soledad (Márquez, 2010, p. 15-16).

Esta pesquisa centra-se em experiências latino-americanas, nas quais residem as particularidades e potencialidades da região, com suas marcas históricas, sociais e culturais, e os desafios relacionados à democratização da comunicação na América Latina. Embora não seja o nosso objeto de estudo, é a bússola que nos conduziu neste percurso.

A América Latina possui marcas advindas dos processos de invasão dos colonizadores que, além da ocupação arbitrária dos nossos territórios e da apropriação das nossas riquezas, pretendiam impor sua cultura como tentativa de apagamento da nossa cultura e história originária. Solo de disputas hegemônicas, inicialmente, para os impérios europeus e, posteriormente, do imperialismo norte-americano (Torrico, 2016).

“Não haveria aparições se não houvesse a colonização”¹¹, comentou, discretamente, o guia que nos conduzia no passeio que começava pela Basílica de Nossa Senhora de Guadalupe, ou *Tonantzin* (divindade asteca)¹², e terminava nas Pirâmides de *Teotihuacán*. A história do México remonta às civilizações indígenas pré-colombianas, como os astecas e os maias, cujas tradições ainda permeiam a sociedade mexicana, assim como as marcas deixadas pela colonização espanhola a partir do século XVI até o XIX, quando o país se tornou

¹¹ Comentário verbal do guia de viagem, México.

¹² A divindade mesoamericana *Tonantzin/Tonantsi* é considerada com a “mãe dos deuses” em diversas culturas (“Nossa Sagrada Mãe”, em tradução literal). Nossa Senhora de Guadalupe, padroeira do México, é fruto do sincretismo religioso entre a divindade asteca feminina com uma santa católica. Os colonizadores espanhóis destruíram o templo de *Tonantzin*, no *Monte Tepeyac*, e, após as aparições a Juan Diego, em 1531, construíram uma capela para Guadalupe (Londoño e Cirigliano, 2020; Llanes, 2022). Nesse sentido, “durante a colonização do México pelos espanhóis, eles aproveitaram-se desta representação para, através do sincretismo, criarem uma santa católica que se aproximasse tanto da população mestiza quanto da população indígena” (Llanes, 2022, p.44).

independente¹³. Segundo Adonia Antunes Prado (2003, p.01), “o povo mexicano deu início ao século XX destruindo algumas bases do sistema político que vinha sobrevivendo desde 1519”. A autora refere-se à Revolução Mexicana¹⁴, ocorrida no contexto da ditadura de Porfirio Díaz, que governou o México de maneira autoritária por mais de 30 anos.

Antes de ser invadida e colonizada pelos espanhóis no século XVI¹⁵, a região onde atualmente é a Argentina era habitada por populações indígenas, como os *guaranis*, *mapuches*, *sanavirones*, *comechingones*, *diaguitas*, entre outras (Rock, 1989; Bartolome, 2003). Esses povos tinham uma variedade de formas de organização social e cultural, com diferentes línguas, costumes e religiões (Rock, 1989). Segundo Pablo Wright (2003, p.137), “*la conquista y colonización*” impactaram no espaço, no corpo, na palavra e na cultura dos povos indígenas. As bases para a independência argentina, em 1816, foram consolidadas a partir da *Revolución de Mayo*, em 1810, que “*puso fin al orden colonial e inició una amarga y larga lucha por la independencia*” (Rock, 1989, p.120).

No entanto, a colonização termina formalmente, mas as marcas da colonialidade perduram. De acordo com Fabricio Pereira da Silva, Paula Baltar e Beatriz Lourenço (2018, p. 28), as relações de poder estabelecidas desde o início do processo de “conquista e colonização da América” deram origem a um processo contínuo de “constrangimento, silenciamento e subordinação”, que se manteria no curso da história e se reinventaria mesmo com o “fim formal da colonização”.

Logo, essas estruturas de poder herdadas das relações coloniais se mantêm mesmo após as independências das nações latino-americanas e encontram resistência nas dinâmicas sociais e culturais e nos saberes populares e ancestrais, que compõem nossa cotidianidade.

Ademais, a América Latina também é caracterizada por períodos de violência política e repressão, nos quais ocorreram golpes de Estado e a ascensão de governos autoritários.

¹³ No ano de 1821, México foi proclamado como um país independente, após um período histórico conhecido como a Guerra da Independência, iniciado em 1810.

¹⁴ A Revolução Mexicana abordou uma série de questões sociais e econômicas, incluindo desigualdades na posse de terras e o desejo de reforma agrária (CODHEM, [s.d]). Domingo García Belaunde (2017, p.313) argumenta que o movimento da Revolução Mexicana surgiu basicamente com um critério político: a não reeleição e eleições livres. Segundo Felipe Ávila e Pedro Salmerón (2017, p.20), o fato é que não se “*puede hablar de una sola revolución mexicana, sino de varias*”, à medida que se identifica suas causas, motivos e principais atores, traduzidas nos distintos movimentos. Embora haja um consenso para a data de início da Revolução Mexicana, não ocorre o mesmo para o momento do seu término (Merchant, 1995; CODHEM, [s.d]; Soldan, 2020). Por exemplo, enquanto Prado (2003) utiliza o marco temporal de 1910 a 1920, a periodização de Elsa Deason (2017) vai até 1917. O que é consenso entre os autores e autoras aqui referenciados é a influência da Revolução Mexicana como um ponto de inflexão na história do México e da América Latina, como um dos eventos marcantes do século XX.

¹⁵ Alguns marcos do início da colonização espanhola são as expedições marítimas lideradas por Juan Díaz de Solís em 1516 rumo à região do Rio de La Plata, e a fundação de Buenos Aires, primeira colônia permanente, em 1580 (Rock, 1989).

Segundo Fortunato Mallimaci (1996), cerca de dois terços da população da região viviam em países que eram governados ou dominados pelas forças armadas em 1980.

Durante o século XX, especialmente na segunda metade, esses períodos foram acentuados com ditaduras militares e marcados pelo terrorismo de Estado, bem como por conflitos armados internos. Emilio Crenzel (2019) demarca que esses períodos começam com a derrubada do governo democrático de Jacobo Arbenz na Guatemala, em 1954, no contexto da Guerra Fria, e se espalham por todo continente, sob os auspícios da Doutrina de Segurança Nacional (Buitrago, 2003) de origem norte-americana, para combater as estratégias consideradas como “subversivas” na região. Entre as décadas de 1960 e 1970, países como Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990) e Argentina (1976-1983) enfrentaram a violência perpetrada pelos regimes militares.

Esses eventos acarretaram em violações tanto no âmbito do sistema internacional quanto no interamericano de direitos humanos, deixando inúmeras vítimas e causando profundas sequelas sociais (Crenzel, 2019; Nogueira, 2021a; Cano e Arévalo 2020; Baggio, 2016; Silva e Santos, 2021). São feridas que continuam abertas, cicatrizes profundas que transcendem as páginas da história do século passado e, infelizmente, ainda reverberam no presente e futuro dessas sociedades.

Segundo a *Fundación para el Debido Proceso* (DPLF, sigla em inglês), as situações em que foram cometidas violações de direitos humanos nos países latino-americanos e a partir das quais fizeram a transição para a democracia podem ser caracterizadas em dois tipos: as denominadas como “terrorismo de Estado”, a exemplo das que ocorreram no Brasil, Argentina, Chile e Uruguai; e as que foram classificadas como “conflito armado interno”, como os casos de El Salvador, Guatemala, Colômbia e Peru (DPLF, 2010). A última ditadura militar da Argentina, entre 24 de março de 1976 a 10 de dezembro de 1983, além de sua extensão, foi a mais sangrenta do país. Os organismos de direitos humanos estimam o desaparecimento de pelo menos 30 mil pessoas vítimas da ditadura naquele período (Nogueira, 2021a).

As liberdades de expressão e o direito de acesso à informação também foram afetados nesses períodos, especialmente durante os regimes militares da segunda metade do século XX. Considerando sua essência conceitual, pode-se dizer que o direito humano à comunicação foi continuamente violado nesses contextos.

Segundo Damián Loreti e Luis Lozano (2014), embora as práticas de censura e violência contra jornalistas possam ser identificadas desde o início do século XX na Argentina, foram intensificadas a partir do golpe militar de 1976, e tiveram respaldo e legitimidade a partir do aparato jurídico-burocrático que sustentava o terrorismo de Estado.

Si bien que los secuestros de periodistas y militantes sociales, las torturas, los asesinatos, la clausura de medios de comunicación y censura sistemática no comenzaron en la Argentina con el golpe de Estado de 1976, podemos afirmar que durante el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” estas prácticas adquirieron un carácter sistemático y alcanzaron una magnitud inédita hasta entonces. Para ello, fue necesaria la construcción de un entramado jurídico-burocrático que sostuvo y brindó legitimidad a este tipo de acciones, concebidas como un engranaje más del terrorismo de Estado (Loreti e Lozano, 2014, p. 75-76).

Os autores explicam que a censura e o controle rigoroso de conteúdos artísticos, informativos e de entretenimento atuaram como ferramentas fundamentais para a condução e manutenção do regime pela junta militar, desde o famigerado 24 de março até o início do processo de recuperação democrática (Loreti e Lozano, 2014).

Além disso, a operacionalização da censura não ocorreu de forma centralizada ou apenas por meio da ação direta de agentes do regime. Loreti e Lozano (2014) ressaltam que essas práticas foram impregnadas nos meios de comunicação que se utilizavam de uma estrutura de cooperação com o governo ditatorial estabelecida pelos empresários para sobreviverem ao regime.

La plataforma que dio a luz las políticas públicas en materia de comunicación definidas durante aquellos años encontró en la complicidad civil de algunos de los principales empresarios de medios gráficos nacionales un aliado imprescindible para cimentar su propia legitimidad, acallar toda denuncia vinculada a las gravísimas violaciones de los derechos humanos que tenían lugar en el país y sostener la autoridad de los gobiernos dictatoriales que – al ritmo de las disputas facciosas en el interior de las fuerzas armadas – se sucedieron en el poder entre 1976 y 1983 (Loreti e Lozano, 2014, p. 76).

Censura e restrição à liberdade de expressão, perseguição, prisão, tortura e assassinato de profissionais da imprensa, controle dos meios de comunicação; dificuldade de acesso à informação e propagação de informações falsas e manipuladas; repressão e violência contra a sociedade civil, restrição de direitos políticos e de participação. São alguns exemplos de violações de direitos, entre eles, à liberdade de expressão e à comunicação. Práticas muitas vezes amparadas pela legislação de exceção vigente na época, que contribuíram para a manutenção desses regimes autoritários e exigiram dos movimentos sociais e de jornalistas a luta também pelos direitos inerentes à comunicação e à participação social.

Com o início da recuperação da ordem constitucional na América Latina, entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, alguns países da região ratificaram tratados internacionais de direitos humanos. Entre os tópicos debatidos por essas democracias em transição constavam questões sobre casos de censura e aprisionamento de jornalistas (Loreti e Lozano, 2014).

Apesar dos períodos citados acima terem deixado sequelas sociais profundas, também foram cenário de formação de movimentos de resistência e de luta por direitos, democracia e

igualdade social, tais como organizações de direitos humanos, grupos políticos, sindicatos, movimentos estudantis, entre outros. Esses movimentos desempenharam um papel fundamental durante o período de enfrentamento à repressão e ao terrorismo do Estado, bem como de transição para regimes democráticos, e continuam sendo cruciais para a consolidação e defesa da democracia na América Latina.

Em relação ao México, embora não tenha vivenciado uma ditadura militar entre as décadas de 1960 e 1980, imperava no país o que o escritor peruano Mario Vargas Llosa denominou como uma “ditadura perfeita”, na qual um único partido permanecia no centro do poder do sistema político mexicano. “*Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible*” (El País, 1990, s.p.). Por 71 anos, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) ganhou todas as eleições disputadas desde a sua fundação em 1929.

2.1 O pensamento comunicacional latino-americano

Como destacado anteriormente, a região assistiu, entre as décadas de 1960 e 1970, uma sucessão de golpes de Estado e a ascensão de ditaduras militares. No contexto de Guerra Fria, os Estados Unidos tiveram um papel fundamental na implantação desses regimes (Buitrago, 2003), com o pretexto de ampliar o combate à “subversão” nos países latino-americanos. As potências mundiais detinham o domínio tecnológico, dos modos de produção e dos modelos de comunicação, que eram impostos aos demais países, especialmente, aos chamados “em desenvolvimento” (Nogueira e Paulino, 2021).

Nesse contexto, pensadores da América Latina questionavam as teorias hegemônicas europeias e norte-americanas da comunicação. As críticas estavam relacionadas à percepção da comunicação como um processo unidirecional, monológico, vertical, mecanicista, autoritário e impositivo de transmissão de mensagens de fontes ativas para receptores passivos, por exemplo (Torrice, 2016; Beltrán [1979], 2007; Bordenave, 1977).

Ocorre que, além deste caráter unidirecional, vertical, autoritário e mecanicista, ignoravam aspectos culturais, sociais, políticos e econômicos de outros locais, por exemplo, os problemas e desafios com particularidades inerentes à “América Latina como lugar epistemológico” (Torrice, 2019), no qual o conhecimento feito a partir da região tem a marca de uma inserção social concreta.

Em razão disso, esses autores e autoras empreenderam esforços para pensar um modelo diferente de comunicação, repensar a partir do contexto concreto e da realidade econômica,

política, cultural e social latino-americana, não só como uma “alternativa” às tradições hegemônicas, mas com uma matriz própria (Torrigo, 2016; Beltrán [1976], 1982; Melo, 1999).

De acordo com Erik Torrico (2016), esses intelectuais foram responsáveis pela construção do enfoque latino-americano da comunicação, que, além da crítica às concepções pragmáticas e neutras das tradições europeias e norte-americanas, carrega, entre outros aspectos, o compromisso de democratizar os processos comunicacionais e a sociedade. Entre os quais, podemos citar: Antonio Pasquali, Juan Díaz Bordenave, Luis Ramiro Beltrán e Paulo Freire¹⁶.

A brecha crítica e inovadora impulsionada por esses intelectuais possibilitou que outros autores e autoras continuassem e diversificassem os enfoques comunicacionais da América Latina. Pesquisadores e pesquisadoras que “*plantearon en su momento conceptos explícitos de comunicación que hoy forman parte del capital teórico de la especialidad y alimentan la particularidad de la perspectiva regional en este ámbito*” (Torrigo, 2016, p.29).

A partir da análise da produção intelectual entre as décadas de 1960 e 2000 na região, Torrico (2019, p.12) identifica abordagens próprias e caracteriza o que denomina “enfoques latino-americanos¹⁷”, que “*consisten en un conjunto de aproximaciones conceptuales que surgen tanto de la realidad concreta vivida en el área como de proyectos de autonomía, identidad y humanización*”.

São listados pelos menos 41 autores da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, com uma compreensão comprometida com epistemologia comunicacional da América Latina, fincada no diálogo, na participação em condições de igualdade, na comunicação alternativa e popular, no direito à comunicação, entre outros aspectos.

Além disso, Torrico (2018) argumenta que autores como Antonio Pasquali, Paulo Freire, Luis Ramiro Beltrán e Jesús Martín-Barbero contribuíram para pensar a descolonização

¹⁶ Apesar de não ter se dedicado diretamente a pensar o campo da comunicação, os escritos de Paulo Freire inspiraram as formulações do pensamento comunicacional latino-americano, em especial as relacionadas ao direito à comunicação. Crítico das injustiças sociais, Freire dispôs seu conhecimento e experiências por uma transformação que levasse à emancipação do povo brasileiro, latino-americano, atravessado por diversas opressões. Embora a Educação – ou o método de alfabetização que o tornou inicialmente conhecido – tenha sido um caminho, uma ferramenta, essa transformação perpassa também pela necessidade de uma comunicação dialógica, libertadora e emancipadora (Nogueira, 2022b). Para mais sobre as ideias de Paulo Freire e sua relação com os campos da comunicação e do jornalismo, ver as pesquisas realizadas pelos professores Venício Artur de Lima (2011; 2021) e Eduardo Meditsch (2008; 2016).

¹⁷ O autor reconhece a utilização de 19 abordagens teóricas nos estudos latino-americanos sobre comunicação, sendo nove delas pertencentes à tradição euro-estadunidense e as demais perspectivas originais de intelectuais da região. Os enfoques comunicacionais identificados refletem o espírito do pensamento latino-americano e demonstram uma atitude crítica e persistente (Torrigo, 2019).

do campo da comunicação ao identificarem referências explícitas à situação de subalternidade, coerção epistêmica e violência cognitiva, ou seja, à colonialidade. Ademais, apresentaram vias alternativas para a transformação dessa circunstância.

Embora os estudos decoloniais sejam uma alternativa teórica para analisar as defensorias de audiências latino-americanas, conforme apresentado por Segura, Linares e Nogueira¹⁸ (submetido à publicação), nesta pesquisa a abordagem é fincada nos enfoques latino-americanos relacionados à participação, horizontalidade e dialogicidade. A partir dos quais discorremos sobre o direito à comunicação e as experiências de defensorias institucionalizadas a partir de políticas de comunicação, e que se desenvolvem no contexto concreto da América Latina.

Entre as abordagens teóricas que abarcam perspectivas originais de intelectuais da América Latina identificadas por Torrico (2019) figuram a dialogicidade, a participação e a horizontalidade, cujos principais expoentes são Paulo Freire e Luis Ramiro Beltrán, e que contemplam premissas sobre o direito à comunicação. Perspectivas que foram consolidadas por intelectuais como Mario Kaplún, José Marques de Melo, Marita Mata, Venício Artur Lima, Murilo Ramos, Cícilia Peruzzo, María Soledad Segura, apenas para citar alguns e algumas.

Para Freire ([1969] 1983, p.45), a ideia de extensão, difusionista e de transferência de saber, é oposta à de comunicação, que é dialógica, de intercâmbio entre os interlocutores, e envolve a coparticipação dos sujeitos. Logo, a comunicação é um diálogo em que não há sujeitos passivos, no qual as pessoas se comunicam reciprocamente, relacionam-se ativamente, convivem e compartilham experiências, pois “implica numa reciprocidade que não pode ser rompida”.

Na visão do autor, o ato comunicativo, que é diálogo, para ser eficiente precisa ser compreendido entre os sujeitos comunicantes, em um quadro significativo comum entre eles, o qual se estrutura a partir da realidade concreta desses sujeitos. O diálogo, em sua “relação horizontal de A com B”, está em oposição ao anti-diálogo, “que implica uma relação vertical de A sobre B” (Freire, [1967] 2021a, p. 140-142).

Beltrán ([1979] 2007), em seu modelo de comunicação horizontal, define a comunicação como um processo de interação democrática no qual os seres humanos compartilham experiências mediante condições de acesso livre e igualitário, com diálogo e participação. O autor relaciona diretamente o diálogo com o direito à comunicação, em que o

¹⁸Segura, María Soledad; Linares, Alejandro. Nogueira, Rose Dayanne Santana. *Ombudsman's Office for Audiences in Latin America. An analysis from the decolonial approach*. No prelo.

primeiro é imprescindível para o exercício do segundo. Se o diálogo é “*el ejercicio efectivo del derecho a recibir y al mismo tiempo emitir mensajes*”, o direito à comunicação é “*el derecho natural de todo ser humano a emitir y recibir mensajes intermitentemente o al mismo tiempo*” (Beltrán, [1979] 2007, p.30).

Nesse sentido, o diálogo é oposto à monopolização da palavra por meio do monólogo, onde a interação democrática genuína somente ocorre quando todas as pessoas possuem oportunidades similares de emitir e receber mensagens.

Em Luis Ramiro Beltrán temos a perspectiva de saída dos modelos de uma comunicação vertical e antidemocrática, para uma comunicação horizontal e democrática, baseada no acesso, diálogo e participação, em que todos tenham o direito de se comunicar e usufruir dos recursos indispensáveis para satisfazer suas necessidades de comunicação. Tanto as formulações de Paulo Freire quanto as de Beltrán embasam o arcabouço teórico que resultou na construção do Relatório MacBride, uma referência seminal para o debate sobre o direito e políticas de comunicação (Melo, 2008; Lima, 2021).

Por compreendermos a comunicação como um direito humano, recorreremos às perspectivas teóricas que consideram os destinatários dos meios de comunicação como sujeitos de direitos, a exemplo das conceituações elaboradas pela pesquisadora latino-americana Marita Mata. A partir de sua noção de cidadania comunicativa, a autora entende os destinatários como sujeitos ativos em uma complexa relação com os meios de comunicação. Nesse sentido, desafia as concepções positivistas e questiona as explicações monocausais de comportamentos em relação à mídia (Mata, 2002; 2023 [2006]).

2.2 México e Argentina: conexões sociais, culturais e pessoais à pesquisa

Alinhada à abordagem que parte do contexto concreto da América Latina e do pensamento comunicacional latino-americano como base deste estudo, estimo que seja relevante destacar algumas conexões sociais, culturais e pessoais com o México e a Argentina, que, juntamente com as discussões teóricas e metodológicas, contribuiram para a construção desta pesquisa.

Alguns personagens me vêm à cabeça quando penso no México, além da Frida Kahlo. Errou quem pensou em Chaves ou qualquer outro personagem dessa série. Na minha infância, em Brejinho de Nazaré, não assistia *El Chavo del Ocho*, e não vem daí meu interesse pelo México (essa é outra história). Ocorre que, quando finalmente decidi explorar também o objeto de interesse desta pesquisa no contexto mexicano, meu orientador sugeriu que assistisse ao

filme “A Ditadura Perfeita” (*La Dictadura Perfecta*)¹⁹. E, em algum momento posterior, talvez quando se aproximava a viagem ao país para a etapa de pesquisa de campo, assisti à animação “Viva - A vida é uma festa” (*Coco*)²⁰, com a minha mãe. Os personagens vêm desses filmes.

Com o título que faz referência à supracitada frase de Vargas Llosa, “*México es la dictadura perfecta*”, o filme é uma sátira da política mexicana que retrata a relação entre os meios de comunicação hegemônicos e o governo no país. Ou a capacidade de se manter no controle do sistema político sem recorrer ao aparato repressivo e violento de uma ditadura militar propriamente dita.

O *disclaimer* no início do filme alerta que “qualquer semelhança com a realidade não é simples coincidência”. O que se vê na sequência é uma série de estratégias alinhadas a interesses políticos para controlar a narrativa midiática e influenciar a opinião pública para que um candidato específico, o personagem do governador Carmelo Vargas, consiga êxito na corrida presidencial.

Na trama, existe um acordo entre uma grande empresa de comunicação e o pretense candidato, que demonstra como a manipulação da informação e a concentração midiática e de poder, alinhadas à desinformação, podem impactar na democracia de um país e enfraquecer a integridade das instituições democráticas. Não por acaso, o filme inspira-se em escândalos políticos do contexto mexicano, um dos países com maior concentração midiática do mundo (RSF, 2023), mas que pode ser ilustrativo a outros países da nossa região. Esse é o contexto no qual se inserem as instituições que estudamos nesta pesquisa, as defensorias de audiências.

Um caso emblemático é o da demissão da jornalista Carmen Aristegui e sua equipe da *MVS Radio*. As demissões ocorreram após a divulgação de uma série de reportagens investigativas (*La Casa Blanca de Peña Nieto*) que revelavam um suposto envolvimento político do então presidente Enrique Peña Nieto com um contratado pelo governo (Linares, C. 2017). O *ombudsman* da *MVS Radio* na época, Gabriel Sosa Plata, em sua posição de independência, expressou recomendações sobre o caso, defendendo a independência editorial dos jornalistas e os direitos das audiências. No entanto, segundo o ex- *ombudsman*, não foram bem recebidas pela empresa de comunicação (Plata, 2015).

Aristegui foi demitida em março de 2015 e Sosa Plata ficou no cargo até agosto do mesmo ano (Aristegui Noticias, 2015). Desde então, a empresa não instituiu novamente a figura internamente e optou por utilizar os serviços da defensoria de audiências da Câmara Nacional

¹⁹ LA dictadura perfecta (a ditadura perfeita), direção de Luis Estrada. México: Bandidos Films, 2014. 143min.

²⁰ COCO – a vida é uma festa, direção de Lee Unkrich. Estados Unidos da América: Disney/Pixar, 2017. 105min.

da Indústria de Rádio e Televisão (CIRT), para cumprir a obrigatoriedade estabelecida na Lei de Serviços de Telecomunicações e Radiodifusão, sancionada em 2014. “*Hoy ese medio, que es MVS, tiene defensoría de audiencias, pero de la CIRT*” (Leree, 2022, informação verbal).

Já a animação “Viva - A vida é uma festa”, por outro lado, explora aspectos diferentes do México, e apresenta um retrato sensível da cultura, celebrando uma das suas tradições culturais, que talvez seja a mais conhecida no mundo, o Dia dos Mortos. Além de explorar as relações familiares, aborda temas relacionados à memória, a exemplo de *Mamá Coco* enquanto um reservatório de memória individual frente à memória oficial construída e sustentada por *De La Cruz*.

Antes de pensar academicamente sobre o filme, o que mais me conectou com a obra foi a relação de Miguel com sua bisavó *Coco*, “no mundo dos vivos”, e, posteriormente, a jornada com seu tataravô Hector, “no mundo dos mortos”. A conexão entre esses mundos é feita por seu cachorrinho Dante²¹, que é de uma raça simbólica no país (*Xoloitzcuintli / Xoloitzcuintle*), conhecida popularmente como *xolo*. Dante é, na verdade, um *alebrije*, uma espécie de guia espiritual na cultura mexicana. A civilização azteca acreditava que o *xolo* era um guia espiritual que levava as almas dos mortos ao outro mundo.

Três figuras fundamentais para que Miguel siga o sonho de se tornar músico, descubra a verdade sobre a história da sua família e aprenda a valorizar a cultura mexicana. Impossível não me conectar com a história de Miguel e seus avós, quando ela me transporta a minha própria história. Impossível não relacionar a cultura, as tradições milenares dos nossos povos originários e tradicionais, os arranjos familiares, o realismo mágico intrínseco a nossa região, que compõem, junto com outros elementos, nossa identidade latino-americana, nossa formação enquanto sociedade e, conseqüentemente, como audiências.

Como minha relação com a Argentina é anterior ao doutorado, os personagens que me vêm à cabeça não estão diretamente relacionados à pesquisa, apesar de serem figuras marcantes da cultura, história e política do país. Sem dúvidas, Mafalda é a primeira delas: uma menina latino-americana de seis anos, curiosa, perspicaz, questionadora, e, sobretudo, atenta às questões sociais, políticas, culturais e ambientais, e com uma famigerada aversão à sopa. Creio que este último seria, desde minha perspectiva, seu único defeito, porque eu realmente adoro sopa. Com sua inteligência peculiar, atitude crítica, personalidade forte e rodeada de amigos,

²¹ LIMA, D. Viva - A Vida É uma Festa na Tela Quente: Cinco curiosidades sobre o filme da Disney. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/filmes-na-tv/viva-vida-e-uma-festa-na-tela-quente-cinco-curiosidades-sobre-o-filme-da-disney-41991?cpid=txt>. TÓFOLI, D. 7 curiosidades sobre “Viva – A Vida É Uma Festa”. Disponível em: <https://revistamonet.globo.com/Filmes/noticia/2018/01/7-curiosidades-sobre-viva-vida-e-uma-festa.html>

justo a Mafalda coube ser Mafalda: este ícone cultural argentino e latino-americano, mundialmente conhecido.

De Evita à Mercedes Sosa, passando por Papa Francisco e Diego Maradona, personagens reais que vieram antes da pesquisa e marcaram minha identidade e meu imaginário particular em distintas áreas: na política, música, religiosidade e no futebol. A pesquisa, que começou no mestrado, me fez conhecer as *Madres* e as *Abuelas* com seus *pañuelos* e as fotos dos seus filhos desaparecidos, às quintas-feiras, 15h30, na *Plaza de Mayo*. De acordo com María Soledad Catoggio (2010), as organizações integradas exclusivamente por mulheres, ou com participação significativa delas, desempenharam um papel crucial durante a última ditadura militar argentina, a exemplo das *Madres de Plaza de Mayo*²². Essas associações foram estabelecidas para denunciar publicamente o terrorismo de Estado e oferecer apoio às vítimas e aos familiares de pessoas presas e desaparecidas devido ao regime.

Durante a ditadura militar na Argentina, as *Madres* conformaram um sujeito coletivo decisivo na batalha por memória no país, no qual predominava uma memória hegemônica que escondia os crimes cometidos e justificava o terrorismo do Estado (Nogueira, 2021a).

Em agosto de 2017, conheci a *madre* Nora Cortiñas durante uma manifestação na Praça do Congresso, na Cidade Autônoma de Buenos Aires, quando participava de um Ato da Coalizão por uma Comunicação Democrática, que acontecia no mesmo dia, hora e local. Na oportunidade, entrevistei uma participante da pesquisa de mestrado. Em 2022, estava novamente em CABA, nesta ocasião para a pesquisa de campo do doutorado, e pude participar da despedida da *abuela* Hebe de Bonafini na *Plaza de Mayo*, que faleceu em 20 de novembro daquele ano. Menos de dois meses antes, tive o prazer de escutá-la durante a Marcha nº 2320, no dia 29 de setembro. Naquele dia, Bonafini também falou sobre as eleições brasileiras que aconteceriam nos dias seguintes.

Entre 2017 e 2022, estive diversas vezes nessa praça e, desde então, me emociono com cada notícia de encontro/reencontro de um neto ou neta com sua família legítima, com a recuperação da identidade de uma criança, agora uma pessoa adulta, sequestrada pelo regime militar. Até julho de 2023, foram recuperadas as identidades de 133 pessoas (*nietos* e *nietas*) (Argentina, 2023).

²²Criada em 1977, é uma organização não governamental de direitos humanos que agrupam mulheres que desde então exigem o retorno de seus parentes desaparecidos durante a ditadura militar na Argentina (Nogueira, 2021a). Algum tempo depois, surgem as *Abuelas de Plaza de Mayo*, em referência à busca pelas crianças desaparecidas e sequestradas com seus pais durante a ditadura.

Em paralelo à pesquisa sobre defensorias de audiências e direito à comunicação, surgiu o interesse sobre as relações entre memória e direitos humanos no contexto da última ditadura militar da Argentina entre 1976-1983. O processo de memória e direitos humanos inicia quando terminam os processos de graves violações, neste caso, o fim da ditadura. Envolve as relações que os trabalhos de memória exercem para a reconstrução e exposição da verdade, o estabelecimento da responsabilidade judicial dos perpetradores, a reparação das vítimas e familiares e a garantia de que essas violações não se repitam (Nogueira, 2021a).

Além disso, durante o doutorado sanduíche na Argentina, conheci o historiador brasileiro Marcelo Leite, que se dedica a estudos sobre memória nestes dois países. Por meio das trocas sobre nossas pesquisas, Marcelo me ajudou a reconhecer uma face significativa na trajetória da jornalista Miriam Lewin, atual defensora do público: ser uma sobrevivente da última ditadura²³. Miriam foi um dos elementos-chave para a condenação de repressores, pois prestou depoimento no *Juicio de las Juntas*, em 1985, e na *Mega Causa ESMA*²⁴, em 2010.

Na cidade de Córdoba, onde fiz o estágio sanduíche, assisti ao filme *Argentina, 1985*²⁵, ambientado e focado no ano em que ocorreu o *Juicio de las Juntas*. Julgamentos nos quais foram processados e condenados os membros das três juntas militares dos governos da ditadura, entre eles: o general Jorge Videla, chefe da primeira Junta e comandante do Exército, e o comandante naval, almirante Emilio Massera. Eles foram condenados à prisão perpétua devido às graves e massivas violações dos direitos humanos (Lorenz e Winn, 2014). Os julgamentos aconteceram na Cidade Autônoma de Buenos Aires e foram transmitidos pela televisão nacional. Assim os relatos das vítimas foram validados institucionalmente e o país conheceu a identidade dos responsáveis pelos crimes de tortura, assassinato e desaparecimento (Lorenz e Winn, 2014).

Foi também em 1985 que o presidente Raúl Alfonsín, o primeiro a governar o país após a recuperação democrática, instituiu o Conselho para a Consolidação Democrática (COCODE),

²³A jornalista foi sequestrada e mantida clandestinamente na Escola Superior de Mecânica da Armada (ESMA) durante meses, em decorrência de suas atividades políticas. Nas últimas décadas, junto ao fotógrafo Giancarlo Ceraudo, dedicou-se a localizar o avião militar Skyvan PA-51, usado pela ditadura militar de 1976 a 1983 para realizar os “voos da morte”, como ficou conhecida a estratégia de morte e desaparecimento que consistia em jogar ao mar as pessoas sequestradas. Esse avião foi o responsável pela morte de uma das lideranças do grupo *Madres de la Plaza de Mayo*, Azucena Villaflor, em 1977. Atualmente, o avião está sob tutela do estado argentino, tendo regressado ao país em 2023. Trechos dos testemunhos judiciais de Lewin estão em exibição no *Museo Sitio de la Memoria ESMA*, na Cidade de Buenos Aires (Informação verbal de Marcelo Leite, em março/2024).

²⁴Com a declaração de inconstitucionalidade das leis de impunidade, que concediam anistia e indultos aos agentes do Estado envolvidos nos crimes da ditadura pela Corte Suprema de Justiça da Nação em 2005, foram reabertos casos relacionados às violações de direitos humanos cometidas durante o regime militar. Isso levou à realização de processos judiciais denominados “*mega causas*”, como o caso da “ESMA”, envolvendo numerosas vítimas e perpetradores (Lorenz e Winn, 2014; Nogueira, 2021a).

²⁵ARGENTINA, 1985. Dirigido por Santiago Mitre. Argentina: Amazon Studios, 2022. 140min.

ao qual solicitou a elaboração de um projeto de lei de radiodifusão para substituir o Decreto-Lei da ditadura, em vigor desde 1980 (Segura, 2011b; Señorans, 2014). De acordo com Cynthia Ottaviano (2021), a gênese da Defensoria do Público argentina está no projeto apresentado pelo Conselho em 1987, que incluía a criação da figura do Defensor do Público, como uma das autoridades do sistema de radiodifusão. O documento indicava a necessidade de institucionalizar a participação das audiências no aprimoramento dos serviços de rádio e televisão (COCODE, 1988).

Nesse contexto, a demanda por uma figura de defensoria integrava a reivindicação por uma lei da democracia, no marco da recuperação democrática do país, a qual, dezessete anos mais tarde, tornaria-se um dos pontos imprescindíveis para a mudança de paradigma regulatório no setor de comunicação na Argentina. A criação de uma defensoria do público integrou os “*21 puntos básicos por el derecho a la comunicación*”, plataforma construída pela então Coalizão por uma Radiodifusão Democrática (CRD), um sujeito coletivo de direito (Sousa Júnior, 2015) constituído em 2004, originado na luta pelo direito à comunicação. Nesse documento, estavam representados os 21 anos de recuperação democrática nos quais seguia vigente uma lei da ditadura (CRD, 2004). Interessante pensar que, no marco dos 40 anos de recuperação democrática, a titular da Defensoria do Público é uma sobrevivente da ditadura argentina.

3. DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO

Direitos à liberdade de expressão, de opinião e de acesso à informação são anteriores ao direito à comunicação e estão expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (Vannuchi, 2018). Das premissas de liberdades de expressão, de opinião e de acesso à informação, constantes no Artigo 19 da Declaração, extraem-se as características que impulsionariam o entendimento da comunicação como um direito humano: “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948, s.p.). Da mesma forma, extraí-las do constante no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da Organização de Estados Americanos (OEA), conhecida como Pacto de São José da Costa Rica (OEA, 1969).

Segundo Murilo Ramos (2005), a comunicação é portadora de um novo direito social, considerado de “quarta geração”, mesmo que não seja reconhecido como tal. Os direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração representam diferentes fases na evolução dos direitos humanos, refletindo as mudanças sociais e políticas ao longo do tempo (Ramos, 2005).

Direitos de primeira geração, como os civis, surgiram durante as revoluções burguesas, centrados na liberdade individual e na proteção contra a interferência do Estado na vida privada. Os políticos, de segunda geração, nascem com o advento do Estado democrático representativo e enfatizam a participação dos cidadãos na vida política. Os direitos sociais, de terceira geração, emergiram com a sociedade industrial, visando garantir condições de vida dignas, como trabalho, educação e saúde, por meio da intervenção ativa do Estado (Ramos, 2005).

O direito à comunicação se insere naqueles de quarta geração, ou direitos sociais em desenvolvimento. Para Ramos (2005, p.47), esse direito pode ser o “(...) mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo”. Nesse sentido, reflete a necessidade de progresso em direção à liberdade e à democracia, embora não tenha recebido sua forma plena e conteúdo definitivo (Unesco, 1983; Ramos, 2005).

De acordo com Venício Artur de Lima (2015; 2021), o direito à comunicação perpassa três dimensões da cidadania liberal apresentadas por T. H. Marshall em 1949. Portanto, enquanto direito civil, abarca a liberdade individual de expressão, base para a manifestação e difusão de ideias. A dimensão do direito político envolve o direito do acesso à informação, que permite ao cidadão estar informado sobre as questões relevantes e participar do processo

democrático. E do direito social, para ser garantido por meio de uma política pública que assegure acesso às distintas formas de comunicação mediadas tecnologicamente (Lima, 2021).

O autor explica que a carência por desenvolver e positivar o direito à comunicação teria sido identificada em 1969 pelo francês Jean D'Arcy, quando era diretor de serviços audiovisuais e de rádio do Departamento de Informações Públicas das Nações Unidas. Para D'Arcy era inevitável que a DUDH tivesse que abarcar um direito mais amplo do que o de acesso à informação, que seria o direito do “homem” de se comunicar (Lima, 2015; 2021). Em diálogo, Raimunda Gomes (2007, p.88) complementa:

Em 1969, o francês Jean D'Arcy registrou, em um trabalho intitulado *Les Droits de L'homme à Communiquer* (Os Direitos do Homem à Comunicar), a premência de um novo direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Ele chamava atenção para a necessidade da criação do direito à comunicação, por entender que a fundamentação, até então, nos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), tocante à comunicação, não mais contemplava a amplitude desse direito e do próprio conceito de comunicar.

Os aspectos apontados por D'Arcy serviram de fomento para uma série de debates em torno de novos paradigmas relacionados à comunicação e aos direitos humanos (Gomes, R. 2007). De acordo com Sonia Moreira (2010), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), fundada pela ONU em 1945, representou um espaço privilegiado no qual ocorreram debates cruciais no contexto da comunicação internacional, sendo que a pauta dos meios de comunicação já estava na agenda da organização desde 1948.

3.1 Debates e antecedentes internacionais

Segundo Gomes (2007), o debate internacional travado sobre comunicação e informação, no âmbito da Unesco, teve maior ênfase entre os anos de 1970 e 1980. A autora contextualiza esse período a partir de aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais e ideológicos que delinearão as discussões no âmbito da organização.

De acordo com Cicilia Peruzzo (2007), é entre essas décadas que a questão da democratização da comunicação ganha destaque, situando-se a partir de debates sobre: a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI); a Nova Ordem da Comunicação e da Informação²⁶ (NOMIC); e a necessidade de instituir políticas nacionais democráticas de comunicação. Era também uma resposta crítica à falta de diversidade de fontes e opiniões, de pluralidade de vozes,

²⁶ Conforme Paulino (2021), os anseios por uma NOMIC têm raízes que remontam a movimentos que lutaram nos séculos XVII, XVIII, XIX e XX pela descolonização.

à assimetria no fluxo de informações, à influência ocidental, entre outros problemas relativos à comunicação (Peruzzo, 2007).

Gomes (2007) aponta que é possível observar uma mudança na ordem temática dos assuntos debatidos no âmbito das Nações Unidas a partir da entrada massiva de outros Estados no sistema, como resultado do processo de descolonização e do subdesenvolvimento econômico. A autora explica que na década de 1970, ápice da Guerra Fria, por um lado os "países do bloco capitalista defendiam a priorização da efetivação dos Direitos Humanos Cíveis e Políticos", e, por outro, os integrantes do "bloco comunista reivindicavam os Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais", entre eles, o Movimento dos Países Não-Alinhados que, com respaldo da Unesco, conseguiu "fissurar a pauta dominante, ampliando o debate, com um tema que já estava lá, de alguma forma, mas tornou-se mais contundente e polêmico, ou melhor, interdependente, indivisível e correlacionado aos demais". A autora destaca ainda que, nos anos de 1980, o discurso passou a ser mais pragmático, após uma década de estudos e debates em torno do tema (Gomes, R. 2007, p. 89).

Nesse contexto, Alejandro Linares (2016) destaca que questões relacionadas ao acesso e participação cidadã emergem como indicadores dos níveis de democratização das comunicações audiovisuais, cujas definições chegaram a ser sistematizadas em 1977 no *Informe final de la reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación ciudadana en materia de comunicación* (Unesco, 1977).

Foi também no final da década 1970 que a Unesco iniciou um estudo global relacionado aos problemas da comunicação e informação, e formou uma Comissão Internacional com a missão de construir esse documento. Composta por 16 integrantes de todos os continentes, a Comissão foi presidida por Sean MacBride²⁷, e contou com a participação de dois representantes de América Latina²⁸, o jornalista e escritor colombiano Gabriel García Márquez e o diplomata chileno Juan Somavia, e com o assessoramento do chileno Fernando Reyes Matta (Melo, 2008; Paulino, 2021).

Os resultados desse estudo global foram sistematizados no Relatório MacBride (como ficou conhecido), intitulado "Um mundo e muitas vozes", acolhido pela Unesco em 1980. O documento é considerado uma referência imprescindível para o debate e consolidação da comunicação como direito, ao considerá-la "um aspecto dos direitos humanos", que tem sido

²⁷ Advogado e ex-ministro das Relações Exteriores da Irlanda; Prêmio Nobel da Paz de 1974; Prêmio Lenin da Paz; e um dos fundadores da Anistia Internacional.

²⁸ Em Melo (2008) é possível compreender a influência da participação dos representantes da América Latina na Comissão, assim como das ideias de autores da região nas formulações e teses que compuseram o relatório final.

“cada vez mais concebido como direito de comunicar, passando por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado” (Unesco, 1983, p.287).

Entre outros pontos, o Relatório abordava: os problemas da comunicação em sociedades modernas; a existência de grave assimetria no fluxo mundial de informação; as diretrizes para a criação de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação; a necessidade da adoção de políticas públicas para garantir igualdade e limitar a concentração; que estar informado e se comunicar são necessidades vitais; que o direito à comunicação ultrapassa e congrega a liberdade de informação, imprensa e expressão; que a comunicação deveria ser bidirecional, de modo que os participantes possam dialogar de maneira democrática e equilibrada; a complexidade do direito à comunicação, apresentando elementos e formulações que contemplariam esse direito fundamental (MacBride, 1980; Unesco, 1983).

Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e os outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo (Unesco, 1983, p. 288).

Diante dos problemas constatados, o Relatório MacBride apontou cinco eixos conclusivos, compostos por 82 recomendações para enfrentá-los: 1) o fortalecimento da independência e autossuficiência, por meio da formulação e execução de políticas nacionais de comunicação; 2) as consequências sociais e as novas tarefas que deveriam ser pensadas diante do desafio de integrar a comunicação ao desenvolvimento; 3) os padrões de integridade profissional, referentes à preocupação com a ética profissional e à necessidade de reconhecimento específico do jornalismo profissional; 4) a democratização da comunicação, como um ativo obrigatório para assegurar as liberdades de expressão, de imprensa, de informação e reunião, a defesa dos direitos humanos e a igualdade de gênero e raça; 5) e o propósito de avançar na cooperação internacional, em que as ações e programas de pesquisa e desenvolvimento em todas as áreas da economia deveriam passar a incluir a dimensão da comunicação (Rothberg, Sanches e Novaes, 2021, p.34-35).

Como observado, promover o entendimento da comunicação como direito humano constava entre as 82 recomendações apresentadas no texto final do Relatório (Moraes, 2016). Sob essa perspectiva, o Documento reforçava a necessidade de reconhecê-lo também como princípio jurídico, um dos motivos que o consolidou como referência aos estudos que discorrem sobre a emergência do direito à comunicação (Pieranti, 2021).

Embora tenha recebido apoio internacional, Dênis de Moraes (2016) explica que o Relatório foi alvo de boicote, enfraquecido no contexto neoliberal, combatido e condenado pelos Estados Unidos e Inglaterra, países que se desligaram, momentaneamente, da Unesco em 1984 e 1985, respectivamente. Assim, diante da ofensiva liderada especialmente por esses dois países a favor do que se chamava de “livre fluxo da informação”, até na própria Unesco o apoio à “Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação” foi esvaziado (Moraes, 2016). Numa outra perspectiva, em meio a essas tensões, o Relatório “animou a formulação de políticas nacionais de comunicação democráticas por parte de setores da academia e da sociedade civil” (Barbosa e Martins, 2016, p.368).

Nesse sentido, o debate acumulado antes, durante e após a divulgação do Relatório MacBride é um marco histórico seminal para a comunicação e a informação na sociedade. Especialmente para o debate sobre o direito à comunicação, que abarca, por exemplo, o direito à discussão, participação e associação, de ser informado e de informar, de escolher, entre outros (Unesco, 1983).

3.2 Conceção crítica a partir de O Direito Achado na Rua

Tentar conceituar Direitos Humanos é estar diante de “um desafio que é ao mesmo tempo teórico e prático”, como apontado por Joaquín Herrera Flores (2009, p.23). No livro *A reinvenção dos direitos humanos*, o autor critica a perspectiva formal e abstrata na qual reside o discurso sobre direitos humanos, aprisionada às bases positivistas que os reduzem a uma dimensão unicamente jurídica e formal (Flores, 2009).

Como entender o discurso sobre direitos humanos para além dessa dimensão jurídica e formal, na qual costumeiramente nos sustentamos para conceituá-los? Talvez a sabedoria popular forneça algumas pistas.

Quando perguntei à minha avó Agripina²⁹ o que era “direitos humanos”, primeiro ela disse que não sabia responder essa pergunta, devolvendo-a para mim, momento em que respondi que, na verdade, gostaria de ouvir a opinião dela sobre o assunto. Ela perguntou se eu “estava estudando essa passagem”, respondi afirmativamente, complementando que às vezes as pessoas escrevem difícil o que são algumas coisas e que nem sempre conseguia entender o significado delas. Nesse momento, acredito que num esforço para me ajudar, ela respondeu: “eu acho que é uma coisa que a gente tem direito, que a gente tem parte”. Complementei com

²⁹ Agripina Dionísio Santana. Informação oral. Obtida em 16 de setembro de 2021.

alguns exemplos: direito à saúde, à moradia, à educação e de se comunicar. Utilizando o exemplo do direito de ter um lugar para morar, ela disse em seguida: - “Caçula, a casa se não é uma coisa que a gente compra, não tem condição de comprar, a gente tem direito a ganhar...”. Ao fim, perguntou se eu concordava, respondi que sim e ela sorriu.

O que o trecho dessa conversa com a minha avó está fazendo aqui? O motivo é que a compreensão dessa senhora, negra, 83 anos, não alfabetizada, que, embora não leia as palavras, sabe ler o mundo (Freire, 1989), pode nos ajudar a entender o que pretende Joaquín Herrera Flores quando nos convida a reinventar os direitos humanos. Para o autor, os direitos humanos são processos que resultam das lutas sociais para os seres humanos terem acesso aos bens materiais e imateriais necessários à vida. Portanto, “os direitos humanos, mais que direitos ‘propriamente ditos’, são processos; ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida” (Flores, 2009, p.28).

Segundo o autor, o esforço internacional empreendido para a formulação jurídica de uma base mínima de direitos que alcançasse todos os indivíduos comporta uma ideia abstrata de humanidade. Flores (2009) traz os direitos humanos para o plano das razões que os justificam, particularizando-os por meio de três níveis: o “o quê”, o “porquê”, e o “para quê” desses direitos.

(...) os direitos humanos não devem confundir-se com os direitos positivados no âmbito nacional ou internacional. Uma constituição ou um tratado internacional não criam direitos humanos. Admitir que o direito cria direito significa cair na falácia do positivismo mais retrógrado que não sai de seu próprio círculo vicioso. Daí que, para nós, o problema não é de como um direito se transforma em direito humano, mas sim como um “direito humano” consegue se transformar em direito, ou seja, como consegue obter a garantia jurídica para sua melhor implantação e efetividade (Flores, 2009, p.28).

Essa é uma visão que ajuda a nos afastar da perspectiva formal e abstrata em que possa residir o discurso sobre direitos humanos, reduzindo-os às bases positivistas de uma dimensão unicamente jurídica e formal. Por isso, o autor sustenta que os direitos humanos são uma convenção cultural, um processo de luta social, não o que está positivado apenas no ordenamento jurídico.

Mesmo que não faça parte do seu contexto concreto qualquer discussão filosófica sobre direitos humanos, aquela senhora tem a compreensão de que estamos falando de “uma coisa que a gente tem direito”. E essa “coisa”, em diálogo com Flores (2009), são os bens materiais ou imateriais exigidos para se viver com dignidade, que estão intrinsecamente vinculados aos processos de luta dos quais “a gente tem parte”.

Os direitos virão depois das lutas pelo acesso aos bens. Algumas vezes essas lutas poderão se apoiar em sistemas de garantias já formalizados (...), mas, outras vezes, as lutas não poderão se apoiar em uma norma e se situar em planos de “alegalidade” (...). As normas jurídicas resultantes nos servirão para garantir – como dissemos, de um modo não neutro – um determinado acesso a tais bens. Daí sua importância. Porém, daí também seu caráter instrumental e seu apego aos interesses e às expectativas de quem ostenta a hegemonia na sociedade de que se trate (Flores, 2009, p.29).

Entender o caráter instrumental das normas jurídicas que resultam desse processo e o papel das lutas travadas para sua construção e efetividade fornece elementos para nos afastarmos da visão reducionista que tende a prejudicar a compreensão dos direitos humanos. Essa concepção crítica também é cravada a partir do referencial teórico de O Direito Achado na Rua (ODANR), no qual o direito somente será efetivamente emancipatório se passar por disputa por sua apropriação e realização (Sousa Junior, 2019).

Segundo Roberto Lyra Filho (1986), direito não é norma, mas, antes, a “enunciação dos princípios de uma legítima organização social da liberdade”. Logo, o humanismo dialético de ODANR forja-se a partir dessa concepção do direito, que é emancipatório e capaz de quebrar as correntes que impedem os sujeitos “de exercer a capacidade de transformar seus destinos e de conduzir a sua própria experiência na direção de novos espaços de emancipação” (Sousa Junior, 2019, p. 2810).

Logo, os direitos humanos “se erigem como um programa que dá conteúdo ao protagonismo humanista, conquanto orienta projetos de vida e percursos emancipatórios que levam à formulação de projetos de sociedade, para instaurar espaços recriados pelas lutas sociais por dignidade” (Sousa Junior, 2019, p. 2810). É a partir dessa perspectiva que discutimos o direito à comunicação que, enquanto processo, é fruto das lutas sociais e inerente aos sujeitos, coletivos e individuais, desse direito.

Nesse sentido, Sousa Junior, De Paula e Rampin (2016, p. 17) destacam que é preciso expandir o debate público para além do sentido genérico dado à comunicação apenas como meios de comunicação ou imprensa. Ampliar a participação popular e democrática, trazendo a relevância da questão pública, da esfera pública, para este debate. À luz da teoria e práxis de ODANR, os autores explicam que o direito à comunicação e à informação indicam a necessidade de protagonismo social nesse espaço, na medida em que os referidos direitos são indissociáveis das demais garantias fundamentais. Diante disso, pensar a comunicação pela lente crítica de O Direito Achado na Rua significa visibilizar formas de organização social frequentemente ignoradas nas teorias tradicionais do campo jurídico e elaborar novos significados em torno do direito humano à comunicação.

Tais fundamentos só tomam “corpo” quando novas e fortes interlocuções se apresentam no cenário combativo dos movimentos sociais, da Universidade, da advocacia popular, relegando como fortuna crítica do Direito Achado na Rua identidade singular como enraizamento de um consistente instrumental de combate teórico e militante no rol do direito crítico e dos direitos humanos, incluindo o direito humano à comunicação (Sousa Junior; De Paula; Rampin, 2016, p.17).

Peruzzo (2007) explica que as abordagens teóricas apontavam tradicionalmente para as formulações do direito à comunicação como de acesso à informação ou de liberdade de expressão. No entanto, pondera que é possível observar nos ordenamentos jurídicos sobre o assunto, como a DUDH e do Pacto de São José da Costa Rica, uma concepção ampliada do direito à comunicação.

A nosso ver, tal concepção vem sendo renovada ao incluir a dimensão do direito à comunicação enquanto acesso ao poder de comunicar. As liberdades de informação e de expressão postas em questão na atualidade não dizem respeito apenas ao acesso da pessoa à informação como receptor, ao acesso à informação de qualidade irrefutável, nem apenas no direito de expressar-se por ‘quaisquer meios’ – o que soa vago, mas de assegurar o direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social na condição de emissores, produtores e difusores – de conteúdos. Trata-se, pois, de democratizar o poder de comunicar. Os maiores expoentes dessa nova concepção são uma gama de estudiosos da comunicação, ativistas, movimentos e organizações da sociedade civil (Peruzzo, 2007, p. 11-12).

Importante destaque feito pela autora sobre os atores sociais que impulsionam esse debate a partir dos espaços nos quais atuam, sejam nos ambientes de ensino, pesquisa e extensão, ou em organizações sociais e populares. Essa asserção dialoga com o entendimento dos direitos humanos como processo e fruto de lutas sociais apontada por Flores (2009) e com humanismo dialético de Roberto Lyra Filho (1986) que encara o direito como atividade humana no mundo e com o mundo no curso da história.

Reconhecer o direito à comunicação como um direito humano configura-se como uma condição inevitável para progredirmos rumo a uma sociedade justa e democrática. No entanto, a universalidade desse direito tem sido um desafio frente à premissa dos direitos humanos como uma forma materializante de atendimento às necessidades sociais.

De acordo com Pieranti (2021, p.23), uma das principais constatações apontadas no Relatório MacBride reside na necessidade de construir um arcabouço jurídico capaz de garantir o direito à comunicação. “Essa construção – na época, inovadora – está entre as principais contribuições do relatório”.

Quatro décadas após a publicação do Documento, essa ainda é uma questão a ser enfrentada. Felizmente, esse debate tem avançado, possibilitando a abertura de caminhos para expandirmos para além do que já vinha sendo apontado em documentos internacionais e

positivado em ordenamentos jurídicos. A concepção do direito à comunicação tem sido ampliada e renovada progressivamente, no âmbito acadêmico, na sociedade civil, nas ruas.

O livro *Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação*³⁰, publicado pelo Grupo de Pesquisa de O Direito Achado na Rua e o Laboratório de Políticas de Comunicação e de Cultura (LapCom), ambos da UnB, traz a perspectiva de que esses direitos, ao serem “achados na rua”, são frutos da luta dos movimentos sociais e dos sujeitos coletivos de direito (Sousa Junior *et al.*, 2016).

Segundo Geraldles *et al.* (2016, p.21), a “rua” é “uma metáfora de espaço público em disputa por diversos atores sociais, desde os hegemônicos até os novos sujeitos coletivos de direito”. Atores e atrizes hegemônicos e não hegemônicos disputam o debate público, neste caso, sobre a comunicação, para, além de exercer esse direito, não o ter violado pelos primeiros, detentores das concessões, das plataformas digitais e do capital.

No entanto, os autores ponderam que falar sobre essa construção social é apontar limites e possibilidades, ainda mais quando, no caso do direito à comunicação, fala-se de algo que parece não ser material, palpável e identificável. Nesse sentido, os direitos à comunicação e à informação nem sempre conseguem a mesma materialidade que outros, cujas “carências são facilmente identificáveis”, como ocorre com o direito à saúde, à educação, à segurança, entre outros (Geraldles *et al.*, 2016) que “a gente tem direito”, dos quais a “gente faz parte”.

Além disso, a complexidade de abordar as questões relacionadas ao direito à comunicação e à informação converte-se em um desafio ainda maior no âmbito da internet. Nesse contexto, Elen Geraldles e Gisele Oliveira (2021) apresentam pelo menos cinco desafios inerentes ao entorno digital: quando o direito à informação é confrontado com não informações, as *fake news*; o discurso de ódio; a prevalência dos interesses corporativos e político-partidários; a falta de acesso e de acessibilidade; e a escassa participação social. E questionam-se: “é possível superá-los por movimentos e momentos que vão além das leis e das normas e fazem valer a organização popular como força motriz para a transformação social?” (Geraldles e Oliveira, 2021, p.679-680).

A educação para os direitos à comunicação e à informação é uma aposta que as autoras fazem para resistir e superar esses desafios. Em diálogo com a práxis de ODANR, ponderam que, embora a lei seja uma referência, são ações da sociedade que operam para concretizar esses direitos.

³⁰ A partir de uma ação de ensino, com a disciplina “Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação”, ofertada em 2015, viabilizou-se um espaço para reflexão engajada sobre o direito à comunicação e à informação, que resultou na publicação de mesmo nome, lançada em 2016.

A educação para os direitos à informação e à comunicação é um ponto de partida fundamental. Diante da sedução das novas tecnologias, que prometem rapidez, conexão, interação, é preciso discutir os interesses econômicos e políticos aos quais elas se vinculam. A escola, os movimentos sociais, as organizações, o terceiro setor devem contribuir para que as novas gerações reconheçam as inúmeras possibilidades trazidas pelas tecnologias, mas também seus limites, sem naturalizá-las. É necessário que cada um discuta o seu papel na Rede, seja por meio do espalhamento de informações ou na forma de reconhecer o outro, aceitar as diferenças e respeitar os direitos. As possibilidades de articulações são inúmeras. Ressaltamos, especialmente, a importância de se pensar políticas e projetos humanizadores e emancipadores, orientados por valores democráticos e cidadãos e pelo estímulo às relações de afeto, proximidade, solidariedade e respeito (Geraldine e Oliveira, 2021, p.684).

Os desafios estão postos e as possibilidades são diversas. As autoras sinalizam caminhos e alguns atores essenciais para resistir e superá-los. As experiências de defensorias de audiências também podem figurar como espaços de diálogo, de ação educativa e de conscientização, encarando públicos e audiências como sujeitos do direito à comunicação e atuando, inclusive, por meio de diálogos com a sociedade civil.

Portanto, é a partir da compreensão dos direitos humanos como processo que entendemos o direito à comunicação como “coisa que a gente tem direito, que a gente tem parte”. A escolha dessa lente tem como propósito guiar a observação do processo do direito humano à comunicação, quando da construção de políticas públicas de comunicação e da criação de instrumentos como as defensorias, que é fundamentada especialmente no pensamento comunicacional latino-americano. Uma escolha que nos exige entender quem são os sujeitos desse direito, que participam desse processo e são os destinatários dessas políticas públicas.

3.3 Sujeitos do direito à comunicação: audiências e público

O direito humano à comunicação, como um processo, inclui a perspectiva do sujeito e de seu potencial transformador diante do processo comunicacional. Essa abordagem nos exige entender quem são os sujeitos desse direito, que participam desse processo ao mesmo tempo em que são os destinatários das políticas de comunicação e de instrumentos como as defensorias de audiências.

Mesmo que esta pesquisa não tenha intenção de chegar diretamente nas audiências ou de realizar um estudo de recepção, faz-se necessário destacar sob qual perspectiva são colocados nesta discussão, uma vez que são cruciais para essa construção. Por essa razão, recorreremos à perspectiva dos destinatários dos meios de comunicação como sujeitos de direitos, ativos e participativos, sustentada pela noção de cidadania comunicativa de Marita Mata (2023 [2006]).

Segundo Mata (2023 [2006], p. 390), a noção de cidadania comunicativa que elabora parte do reconhecimento da “*capacidad de ser sujeto de derecho y demanda en el terreno de la comunicación pública, y el ejercicio de ese derecho*” e, de igual maneira, da “*condición de públicos que los ciudadanos tenemos en nuestras sociedades mediatizadas*”.

Uma noção que requer o exercício de redescobrir os sujeitos e reconceitualizar a cultura como um processo social contínuo e contraditório na produção de significados, ou seja, o entendimento de que os destinatários não são meros receptores passivos, e sim sujeitos ativos em uma complexa relação com os meios de comunicação (Mata, 2002). Sob essa perspectiva, observamos as audiências ou o público como sujeitos do direito à comunicação, a partir do reconhecimento como tal, seja na sua ação individual ou coletiva para o acesso e exercício desse direito.

Segundo Paulo Freire (1979), os seres humanos, em sua vocação ontológica de ser sujeito, são capazes de se adaptar às condições da natureza e recriá-las, transformando-as tanto no âmbito cultural como social. Reconhecer-se como sujeito é essencial para o processo de conscientização que o autor defende, o qual envolve dois pólos em sua relação dialética: o conhecimento da realidade objetiva e a ação para transformá-la. Ou seja, a percepção para desvendar as situações-limites e a ação mobilizadora, que é práxis, rumo ao inédito-viável, em um processo permanente de mudanças. Afinal, apenas conhecer a realidade não significa transformá-la (Freire, [1968] 2021b).

Em diálogo, Cicilia Peruzzo (2015; 2017) considera que a emancipação humana começa pelo reconhecimento da condição de sujeito das pessoas e da necessidade de uma permanente atitude crítica. Trazendo esse debate para o âmbito da comunicação popular e comunitária, destaca que, no contexto dos movimentos sociais, a comunicação é intrínseca ao processo de geração de conhecimento, que ocorre a partir dos rituais participativos e se constituem por meio da aprendizagem e da geração de novas expertises baseada nesta práxis (Peruzzo, 2020).

Logo, se a vocação ontológica do ser humano de ser sujeito implica na sua relação com o mundo e nas suas relações com os outros, a ação individual também se faz coletiva, pois o ato de conhecer e transformar é um ato dialógico.

Existem, no âmbito de estudos sobre mídia e recepção, debates diversos sobre os conceitos de público e de audiência. Em alguns desses, são associados às realidades sociais que revelam comportamentos diante da televisão, em que, por exemplo, o conceito de audiência é contraposto ao de público, no qual o primeiro apresentaria características de passividade e o segundo teria uma performance mais ativa e crítica frente à recepção televisiva (Dayan, 2006; Klein, 2010).

Por outro lado, há estudos que trazem uma perspectiva de abertura contra a polarização redutiva entre audiência e público. Sonia Livingstone (2005) adota uma abordagem que se opõe à polarização simplista entre audiência e público e questiona como o crescente envolvimento das pessoas com a sociedade transforma a concepção anteriormente contida nesse debate, que é, sobretudo, complexo. Em vista disso, destaca que observar o ambiente em sua constante mudança, o contexto, e como as pessoas se envolvem e se relacionam com os meios de comunicação na vida cotidiana, pode ser um caminho para o avanço dessa discussão, que envolve os aspectos diversos e peculiares a cada sociedade.

O marco regulatório argentino utiliza o termo “público” e o mexicano “audiências”, ao denominar as defensorias. No entanto, ambos os termos são utilizados em referência aos sujeitos do direito à comunicação, que entendemos, nesta pesquisa, como sujeitos com capacidade de refletir, criar, recriar e agir criticamente, a partir da sua individualidade e coletividade em relação ao espaço no qual vivem e convivem.

Essa abordagem dialoga com a categoria do “sujeito coletivo de direito”, correlacionada com a luta dos “novos movimentos sociais”, que, no curso longo da história, são “sujeitos que reivindicam novos direitos ou a efetivação daqueles já legalmente instituídos” (Sousa Junior, 2015, p.133). José Geraldo Sousa Junior (2015, p.111) caracteriza-os como sujeitos emergentes que realizam sua subjetividade jurídica no coletivo e que são capazes de “(...) elaborar um projeto político de transformação/reivindicação social e; tratar a sua representação como sujeito coletivo perante o direito”.

No entanto, o autor também alerta que essa formulação não pretende negar a existência dos sujeitos individualmente e nem dispor de uma universalidade como em coletividades anteriores. Assim, o enfrentamento proposto a partir dessa categoria é conduzido “pela superação da ideia de sujeito como encerrado na consciência do indivíduo para compor um sujeito que é coletivo”, que trava lutas por direitos existentes e pela criação de novos (Sousa Junior, 2015, p.135).

Porém, para que esses sujeitos coletivos não institucionalizados sejam admitidos se faz necessário romper com “modelo liberal e dogmático que reconhece o Estado como principal fonte do direito e que o sistema jurídico é completo e sem contradições”, tornando possível acolher “outras formas de reconhecimento de legitimidade de sujeitos – para admitir aqueles não institucionalizados – e da diversidade das fontes do Direito” (Sousa Junior, 2015, p.136).

Reconhecer a legitimidade desses sujeitos e da diversidade de fontes parte do entendimento de que, nas palavras Lyra Filho (1986, p.312), o “Direito não é; ele se faz, nesse processo histórico de libertação (...). Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos (...)”,

ou seja, que nasce na rua até se concretizar por meio dos direitos humanos. É da rua, enquanto espaço público, que nasce a luta por direitos e emancipação, a partir de onde o sujeito coletivo consegue pronunciar e reivindicar seus direitos.

Sob essa perspectiva, Gerald *et al.* (2016) enfatizam que o fundamento dos direitos humanos está na luta e que, embora estejam descritos em ordenamentos, a normatização não garante que sejam assegurados e exercidos. Partindo da trajetória de lutas sociais pelo reconhecimento do direito humano à comunicação e à informação no Brasil, os autores sintetizam em quais espaços essa luta acontece:

A luta da Academia, imbuída do saber militante ou de sua responsabilidade científica, em produzir pesquisas, estudos, teses e dissertações que mostrem caminhos e possibilidades para tornar a comunicação mais plural, diversificada, menos concentrada. A luta dos novos sujeitos coletivos de direito que defendem o direito humano à comunicação e à informação, fazendo a disputa – difícil, desigual – dos discursos que tentam desqualificar o debate. A luta dos excluídos, silenciados, invisibilizados e desacreditados, que querem ter voz e exercer o direito de comunicar e produzir suas narrativas de mundo, para além do que cabe numa tabela comercial (Gerald *et al.*, 2016, p. 30).

Logo, essa abordagem teórica permite observar os sujeitos coletivos originados da luta pelo direito à comunicação. Por exemplo, coalizões e associações que se articularam para atuar frente à necessidade de garantir esse direito, para incidir na construção de políticas públicas e na criação de instrumentos como as defensorias. Atores e atrizes não hegemônicos que se organizaram nas ruas, no espaço público, para reivindicar e disputar frente aos atores hegemônicos, forjados no contexto concreto e na experiência desses países.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

Embora a análise de políticas de comunicação considere que o Estado desempenha um papel central na formulação das políticas públicas (Califano, 2016), é importante ressaltar que esse processo envolve uma gama diversificada de atores em diferentes níveis e escalas de atuação (Lascoumes e Le Galès, 2012a; 2021b), incluindo organizações da sociedade civil que podem incidir nesse processo (Segura, 2011a; 2011c; 2014a; Agudelo, 2012). Essa abordagem dialoga com a tradição de estudos que enfatiza a participação como um aspecto crucial para a democratização da comunicação (Segura, 2011a; Linares, 2016; Linares e Segura, 2022; Segura e Linares, 2022a; 2022b; no prelo).

Por conseguinte, fornece elementos para observar a participação social na construção, sanção e implementação de políticas de comunicação, além de abordar as defensorias de audiências enquanto instituições participativas, pedagógicas e mediadoras do direito à comunicação.

4.1 Políticas Públicas e incidência da sociedade civil

O campo das políticas públicas possui diversas escolas de pensamento com diferentes conceitos e abordagens. Uma das mais tradicionais é a funcionalista, que tem como uma de suas características o foco na ação do Estado. “As políticas são ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados”, como destacam Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl (2013, p.6). Nessa perspectiva estadocêntrica, a política pública é colocada como algo específico desenvolvido para resolver problemas, em que a influência da sociedade civil pode não ser considerada diretamente nos processos e resultados, por exemplo.

Por outro lado, existem outras escolas, como a Sociologia da Ação Pública, na qual a noção de políticas públicas deve ser compreendida para além da ação estatal, cujo processo e resultados contam com a participação de atores de diversos níveis e escalas de atuação, conforme sustentado por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012a).

O Estado mesmo é cada vez mais diferenciado. Ele aparece como um emaranhado de agências, de organizações, de regras flexíveis, de negociações com atores cada vez mais numerosos. A ação pública se caracteriza por reacomodação, um intrincado aleatório de redes, uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência (Lascoumes e Le Galès, 2012b, p. 28).

O que não afasta a ação do Estado, que passa a compartilhar esse espaço com outros atores, em níveis de incidência distintos, mas que visa romper com a perspectiva estadocêntrica, enfatizando a permeabilidade e a complexidade do processo. Para Lascoumes e Le Galès (2012a), as políticas públicas não se limitam ao enfrentamento de um problema por si só, pois abarcam a problematização das questões inerentes à agenda pública, que incluem as tensões, as disputas, a resolução de conflitos, a capacidade de negociação, a tomada de decisões, entre outros aspectos.

Segundo Luís Miguel Carvalho (2015, p. 317), a ação pública engloba as políticas públicas, mas não se resume a elas, uma vez que a “política pública tanto se ‘pode dar a ver’ por via de empreendimentos desencadeados por instâncias governamentais, como no próprio curso da ação social”. Para o autor, adotar o prisma da ação pública resulta em alterações cruciais em relação à abordagem e à focalização das políticas públicas.

Essa alteração pode ser associada a dois grandes planos: o da ampliação dos contextos de ação – e de atores - que são tomados como significativos para a análise das políticas; o da ruptura com visões lineares e verticais das políticas públicas e seus processos (Carvalho, 2015, p. 317).

Logo, a política pública não é uma ação que vem necessariamente para solucionar um problema específico e que tenha o Estado como único ator, mas um processo de construção de fazer, desfazer e refazer políticas, com ações em curso, o qual, muitas vezes, é impulsionado, produzido e influenciado por atores diversos – organizações não-governamentais, organizações privadas, entidades internacionais, movimentos sociais, entre outros. Portanto, sob o prisma da ação pública, “as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos” (Lascoumes e Le Galès, 2012a).

Como observado, diversos atores, estatais e não-estatais, em escalas e níveis de ação distintos, devem participar do processo de definição do bem comum a partir do qual as atividades sociais devem ocorrer e serem coordenadas (Carvalho, 2015).

Lascoumes e Le Galès (2012a) explicam que um problema se torna público quando os atores sociais reconhecem que a situação exige atenção e ação por parte do governo ou de outros agentes públicos. A partir disso, torna-se político quando somente o poder público pode fornecer a solução almejada. “O apelo à intervenção do Estado visa, então, a tomada de providências sobre uma questão até então ignorada, ou ainda que a transformação da ação pública em andamento seja questionada por sua insuficiência ou suas orientações” (Lascoumes e Le Galès, 2012a, p.141-142). Isso ocorre quando a questão é amplamente discutida, divulgada

e percebida como uma preocupação coletiva que requer intervenção e solução, mas que não exclui a participação de atores sociais.

Segundo Enrique Saravia (2006, p. 28-29), política pública refere-se a um fluxo de decisões públicas, cujo objetivo principal é “manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Além disso, ele a conceitua como estratégias que buscam alcançar uma variedade de objetivos, “todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”. Dessa maneira, as políticas públicas podem englobar ações destinadas a concretizar as demandas e expressões da sociedade.

Para Bernadette Califano (2019), as políticas públicas são entendidas como um conjunto de ações, decisões e possíveis omissões do governo em áreas específicas da gestão pública, como economia, trabalho, cultura e comunicação, que passam por um processo social que envolve interações e negociações entre diferentes atores.

Segundo a autora, toda política pública começa com a identificação de problemas emergentes, muitas vezes impulsionada por grupos sociais específicos, os quais são fixados na agenda como um primeiro passo para encontrar soluções. Nesse contexto, a agenda refere-se ao conjunto de controvérsias consideradas dentro das preocupações que merecem a atenção dos políticos, representando uma etapa central no processo de elaboração de políticas públicas (Califano, 2019).

Em vista disso, dentre as diferentes concepções da ideia de agenda destacadas pela autora, interessa-nos, especificamente, a agenda social, a política e a formal. A primeira consiste nos temas que refletem as demandas e preocupações que a sociedade e diferentes grupos buscam visibilizar junto aos representantes políticos. A agenda política baseia-se nos assuntos que recebem prioridade no debate e na ação dos atores políticos com capacidade para impulsioná-los. Enquanto a agenda formal refere-se às prioridades estabelecidas por um governo como projeto a ser implementado ao longo de seu mandato (Califano, 2019).

Em diálogo, Edite Cunha e Eleonora Cunha (2002) argumentam que as políticas públicas não se constroem sem disputas, uma vez que envolvem conflitos de interesses entre camadas e classes sociais, e, nesse contexto, o Estado tem o papel de mediador. As autoras destacam que muitas ações estatais, no que se refere à formulação e execução de políticas econômicas e sociais, são resultados da participação de diversos movimentos que lutaram pela garantia de direitos, sejam civis, políticos ou sociais. “As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior,

sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (Cunha e Cunha, p. 2002, p.12).

Por outro lado, também é preciso considerar que o Estado, por meio dos seus representantes, configura-se como um ator com interesses próprios, logo, podendo atuar como agente com bastante interferência, ao invés de simplesmente mediar conflitos de interesses entre camadas e classes sociais.

Incorporando o conceito de "arena política" de Oszlak e O'Donnell (1981) como um espaço de negociação, Noberto Zeller (2007, p. 20) destaca a importância das políticas públicas naquilo que descreve como "*la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil*". Germán Valencia Agudelo (2012) esclarece que, mesmo em sociedades onde a cidadania tenha conseguido uma participação histórica na tomada de decisões públicas, a ascensão da sociedade civil como uma entidade analítica nas políticas públicas é um fenômeno relativamente recente.

Essa dinâmica exige que seja feita uma análise que permita identificar tanto as formas como os momentos nos quais a sociedade civil incide nas políticas públicas. Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006, p.11) destacam que é possível observar um cenário distinto de debate na América Latina, relacionado às mudanças na democracia na região. Os campos problemáticos anteriores buscavam dar conta da transição e da consolidação da democracia, ao passo que foram "*poco a poco relegados por nuevas preocupaciones teóricas y políticas*".

Em diálogo, María Téllez Garzón (2012, p.169) observa que esse contexto propiciou o surgimento de questões distintas daquelas que emergiram de décadas anteriores, evidenciando a necessidade de um novo enfoque para essas discussões. Isso abriu espaço para que os indivíduos pudessem conceber um projeto comum e compreender "*sus nuevos rostros, sus procesos de reconfiguración, tanto interna como externa, y sus nuevas identidades*".

Para Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006), esse cenário foi produzido pela combinação de três processos: a consolidação fática da democracia eleitoral em toda América Latina; uma profunda insatisfação com os resultados dessas democracias em relação à justiça social, à eficácia governamental e à inclusão política; e, por último, muitos experimentos em matéria de aprofundamento e inovação democrática.

Essa discussão aponta para duas questões relevantes: o processo de redemocratização em vários países da América Latina a partir da década de 1980, no qual é possível observar o aumento da participação da sociedade civil nos processos políticos; e as novas concepções sobre o que é fazer políticas públicas.

De acordo com Agudelo (2012), tem-se testemunhado nas últimas décadas o ressurgimento da sociedade civil como um ator político dinâmico, propositivo e participativo

na maioria dos países com sistemas políticos democráticos. O que é essencial para análise das políticas públicas, porque são atores que incidem nos temas públicos, “*con deseos de involucrarse en la elaboración de la agenda, en la formulación de políticas, la ejecución de programas y la evaluación de los resultados*” (Agudelo, 2012, p.469).

Logo, a sociedade civil pode participar de diversas formas no ciclo das políticas públicas, seja colocando novos temas na agenda pública, ou defendendo questões tradicionalmente de seu interesse. Além disso, pode se engajar na contribuição e/ou crítica sobre o desenho das políticas, no monitoramento dos programas e instrumentos criados e na avaliação dos resultados (Agudelo, 2012).

Nesse contexto, a sociedade civil deixa de ser apenas um demandante e torna-se um agente ativo e participativo, atuante e engajado na execução e avaliação das decisões e ações públicas. Isso ocorreu em um contexto em que os governos “*han comenzado a diseñar un conjunto de normas donde se creaban nuevos espacios para la participación de la sociedad civil en los diversos escenarios, con varios niveles de gobierno y con distintos actores sociales*” (Agudelo, 2012, p.474).

Logo, existem formas variadas e momentos distintos a partir dos quais a sociedade civil pode incidir nas políticas públicas. Neste estudo, concentramo-nos em três especificamente: a construção e definição da agenda, a formulação e sanção da política e a sua implementação. Contudo, é importante ressaltar que esses processos não ocorrem de forma isolada e tampouco são previsíveis. Esta é uma demarcação para viabilizar a análise proposta.

No que se refere à agenda política, as políticas públicas não surgem por acaso. Elas são resultado da incidência de uma multiplicidade de atores com interesses variados que disputam na arena política para incluir sua perspectiva no processo decisório. Nesse sentido, Agudelo (2012, p.479) destaca que a sociedade civil é um agente que atua para identificar e proporcionar argumentos sobre um determinado problema: “*La sociedad civil, cualquiera sea la organización que la represente (...) debe trabajar para que sus intereses queden inscritos en la agenda, o si estos ya están, para que permanezcan y se prioricen.*”.

Uma vez estabelecida a agenda política, a sociedade civil passa a atuar no desenvolvimento de políticas que respondam aos problemas identificados. Nessa etapa, é fundamental que se envolva no processo de elaboração das políticas públicas e na concepção de programas destinados a resolver as questões delineadas na agenda (Agudelo, 2012). Participar das discussões, reivindicar espaços, oferecer argumentos, contribuições e críticas, e disputar as garantias sociais frente aos interesses das elites econômicas e políticas.

No entanto, mesmo que as demandas reivindicadas se tornem garantias a partir da sanção de leis, sua implementação não ocorre de forma automática (Segura e Linares, 2022a; no prelo). Ao contrário, com a sanção tem início de uma nova etapa, com novas disputas. Logo, torna-se prioritário monitorar as instituições responsáveis pela implementação, buscando a inclusão direta da sociedade civil. Ademais, é crucial supervisionar as condições institucionais e orçamentárias necessárias para esta etapa. Assim, além de atuar na etapa de formulação, a sociedade civil pode trazer aportes ao processo de implementação, a partir de suas experiências comunitárias (Agudelo, 2012).

Logo, essa discussão nos ajuda a perceber algumas nuances sobre a participação da sociedade civil como um ator chave para a dinâmica social, numa arena de tensões e disputas, na qual também atua para criar e fortalecer mecanismos próprios que garantam sua incidência nos processos que vão resultar, por exemplo, em políticas de comunicação e mecanismos de participação como as defensorias de audiências.

4.2 Do direito às políticas de comunicação

Como destacado, a perspectiva da comunicação como direito humano vem sendo abordada não apenas em ordenamentos e acordos internacionais, mas também a partir de demandas e expressões da sociedade. Inerente ao debate sobre o direito à comunicação está a necessidade de desenhar políticas públicas que abarquem esse objeto em toda sua complexidade. Logo, estabelecer políticas públicas, com leis que versem sobre a temática, dispondo das garantias necessárias para o acesso a esse direito, é fundamental.

Ramos (2005) destaca que reconhecer o direito à comunicação implica entender que este é passível de discussão e ação, enquanto política pública essencial, assim como outros setores como saúde, saneamento, trabalho e segurança. Ou seja, reconhecer a comunicação como política social, derivada do direito à comunicação. Uma premissa que, para Ramos (2005, p. 251), “deve ser assumida por todas as forças democráticas e populares”.

Portanto, é papel do Estado pensar em estratégias para a efetivação do direito à comunicação. Por exemplo, o acesso à informação é um direito de extrema importância para o ser humano, pois se constitui em uma extensão para acesso a outros direitos como educação e saúde. Assim, a comunicação também entrou nessa agenda como pauta de discussão entre os povos, uma vez que esse direito não se restringe ao ato de acessar a informação, pois abarca a ação de transmiti-la e produzi-la, entre outros aspectos.

Para Guillermo O'Donnell (1993), é um equívoco considerar o Estado como sinônimo do aparato estatal, do setor público ou do conjunto de burocracias públicas. Embora esses elementos façam parte do Estado, não o representam em sua totalidade. Para o autor, os estados “*son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sujetos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional*” (O'Donnell, 2007, p.3).

Conforme O'Donnell (1993, p. 81), o Estado também consiste em “*un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado*”, no qual, muitas dessas relações são formalizadas em um sistema legal originado e apoiado pelo Estado. O sistema legal, enquanto dimensão constitutiva do Estado, estabelece e garante a ordem em um determinado território, porém é importante destacar que essa ordem não é igualitária nem socialmente imparcial (O'Donnell, 1993).

Nesse sentido, o Estado é fundamental para garantir os diversos direitos de cidadania exigidos pela democracia. O'Donnell (2007, p. 03) pondera que somente pode ser considerado “bom” o Estado que é consistente com os princípios democráticos, ou seja,

(...) un estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados, y demandados, por la democracia.

Embora os Estados não cumpram plenamente essas condições, há uma ampla variedade de situações, desde aqueles razoavelmente democráticos aos brutalmente repressivos. A América Latina, com suas variações entre os países, encontra-se em uma zona intermediária, “*con estados que cumplen sólo parcialmente, y en algunos casos con agudas deficiencias, aquellas condiciones*” (O'Donnell, 2007, p.3).

Considerando que o Estado é conformado por “*un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado)*” (O'Donnell, 2007, p.3), configura-se também como um cenário de negociação onde atuam diversos grupos, indivíduos e forças políticas. Além de estar imerso em um conjunto de relações de influência mútua com a sociedade civil e o mercado (Califano, 2016).

De acordo com Califano (2016), as políticas de comunicação são, em sua essência, políticas públicas que se concentram em questões específicas relacionadas à comunicação, e possuem um papel significativo na articulação entre o Estado e a sociedade. Em virtude disso, constituem-se a partir de um processo dinâmico no qual distintos atores, cada um com interesses

políticos e econômicos particulares, procuraram atuar e intervir para incidir na configuração dos sistemas de comunicação (Califano, 2016).

A autora explica que a regulação por meio de políticas de comunicação remonta aos primórdios da imprensa e ao surgimento das tecnologias de comunicação, como o telégrafo e a telefonia, estendendo-se ao cinema e à radiodifusão no século XX. Ao longo do tempo, transformações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas geraram desafios para o desenho dessas políticas, reconfigurando os mapas midiáticos em níveis local, nacional e global. (Califano, 2016).

Assim, longe de serem vistas como um processo técnico imparcial em resposta ao avanço tecnológico, Califano (2016, p.134) concebe as políticas de comunicação como *“un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales”*. Atores que, embora tenham objetivos e mecanismos variados, pretendem incidir na configuração do ecossistema midiático. No entanto, a autora pondera que é o Estado que determina a forma final das políticas públicas, os mecanismos e os instrumentos para sua implementação.

Segundo Califano (2016), a configuração e o funcionamento dos sistemas de mídia requerem a implementação de regulamentações estatais específicas, ressaltando pelo menos quatro objetivos fundamentais para tal intervenção. O primeiro está relacionado à promoção e à garantia do direito humano à liberdade de expressão, em suas dimensões individual e coletiva, conforme estabelecido por tratados internacionais.

Outro objetivo é resguardar a qualidade de interesse público das atividades dos meios de comunicação e evitar ambiguidades sobre o alcance desse conceito, *“aunque remite a la existencia de un interés común a proteger, también puede ser empleado para favorecer intereses políticos particulares”* (Califano, 2016, p. 135).

Além disso, é necessário para regular as características particulares das indústrias culturais, devido ao seu valor simbólico, natureza de bem público e necessidade de fomento à competição e circulação de bens culturais. E ainda, é preciso limitar a concentração de propriedade e promover o pluralismo cultural e a diversidade de vozes (Califano, 2016).

De acordo com Ramos (2000), entre os anos 1950 a 1970, o foco da maioria das discussões sobre comunicação estava relacionado aos processos de desenvolvimento em países do Terceiro Mundo, bem como imerso nas incertezas do contexto da Guerra Fria. É nesse cenário que emerge o conceito de políticas nacionais de comunicação no âmbito da Unesco, que tem um ponto de inflexão importante durante a Conferência Geral de 1970: *“(...) quando o diretor-geral foi autorizado a ajudar os Estados-membros a formular suas políticas relativas aos*

meios de comunicação de massa e outros processos de produção e difusão de informações na sociedade” (Ramos, 2000, p.28).

Luis Ramiro Beltrán (1976) assinala que uma política nacional de comunicação pode ser compreendida como um conjunto integrado, explícito e duradouro de políticas parciais de comunicação, que estejam harmonizadas e sejam coerentes com as leis direcionadas às instituições que atuam na condução do serviço de comunicação de um país.

Em relação ao contexto da América Latina, Beltrán (1976) destaca a importância desse período inicial na região e o movimento em direção à formulação de políticas nacionais de comunicação. O autor argumenta que, mesmo antes desta preocupação ganhar destaque nas discussões em nível regional, já se podia observar em cada país algum movimento nesse sentido. Uma preocupação sobre os papéis da comunicação e como poderiam promover a integração entre os Estados latino-americanos, visando contribuir para o desenvolvimento da região (Beltrán, 1976).

À medida que o conceito ganhava corpo teórico e político, a partir de pesquisas financiadas em alguma medida pela Unesco, tornou-se central nos debates sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação. Assim, em meio à polarização ideológica dos anos 1970, foi que a Unesco decidiu buscar uma solução conciliada e criou a Comissão MacBride em 1976, para discutir essas questões com diversos especialistas internacionais (Ramos, 2000).

A democratização, a formulação e a execução de políticas nacionais de comunicação foram apontadas pelo Relatório MacBride como questões cruciais a serem enfrentadas, sendo papel das nações, em suas atuações estatais e políticas, pensar em estratégias para a efetivação do direito à comunicação.

No entanto, Ramos (2000) chama atenção ao fato de que as políticas nacionais de comunicação, inicialmente concebidas como ferramentas do Estado para promover o desenvolvimento das nações, devem agora ser repensadas como políticas verdadeiramente públicas, moldadas pelo debate democrático na esfera pública. Isso implica em um Estado sujeito ao controle público, com garantias para uma esfera pública mais democrática e participativa.

4.3 Contexto latino-americano

O início do século XXI foi marcado por iniciativas normativas e de políticas públicas voltadas à ampliação da proteção do direito à comunicação e à informação na América Latina. Propostas oriundas especialmente das agendas de organizações da sociedade civil que

impulsionaram, em diversos países da região, a construção de políticas de comunicação com a sanção de leis de serviços de radiodifusão, telecomunicações e de acesso à informação (Linares e Segura, 2022; Segura, 2014a; Nogueira, 2022a).

Esse momento tendente à democratização das comunicações está articulado a partir do que María Soledad Segura (2014a) chamou de “*doble crisis*”, midiática e política, relacionada à credibilidade dos meios de comunicação e à quebra de confiança nas organizações políticas representativas. Além disso, é marcado pela chegada ao poder de forças políticas de atuação mais estadistas do que os governos anteriores, que desenvolveram medidas para a inclusão de atores sociais no governo e na definição de algumas políticas públicas (Segura, 2014a).

Nesse contexto, Marta Harnecker (2010, p.7) destaca que pela primeira vez na história “*agrupaciones de izquierda y centro izquierda logran que sus candidatos triunfen en la mayor parte de los países de la región levantando banderas antineoliberales*”. De acordo com a autora, o êxito na corrida presidencial desses grupos de esquerda e centro-esquerda começa com a vitória de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, e é impulsionado a partir dos anos 2000 com a eleição de Ricardo Lagos no Chile.

Em diálogo, Martín Becerra (2014, p.67) acrescenta que muitos governos da América Latina expressaram o desejo de mudar o *status quo* nas indústrias de comunicação e cultura, com propostas que pretendiam “*alterar su régimen de propiedad, sus modos de financiamiento y las posibilidades de acceso a ellas por parte de diferentes actores sociales*”. O autor explica que as respostas dos países latino-americanos às questões relacionadas à comunicação demonstraram protagonismo da região, uma vez que:

América Latina ofrece, pues, un laboratorio ineludible para las políticas de la comunicación, en el que la importación de tecnologías y sus usos diversos se combinan con nuevas regulaciones, de carácter inédito por su apertura a la participación de nuevos actores sociales, y con la alteración de los códigos de intervención gubernamental en la esfera pública (Becerra, 2014, p.74).

Ao abordar a democratização das comunicações na América Latina, Segura (2014a) destaca o papel fundamental da sociedade civil no contexto das políticas públicas, reconhecendo as disputas de poder e o envolvimento desses atores sociais no processo. Em suas reflexões, a autora destaca o protagonismo das organizações da sociedade civil no debate e na formulação de políticas de comunicação, impulsionando reformas legislativas que visam garantir a diversidade e a participação nos serviços de comunicação.

A pesar de que la disputa por las políticas de comunicación en Latinoamérica parece restringirse al enfrentamiento entre los gobiernos y las principales corporaciones mediáticas de cada país, las organizaciones de la sociedad civil han tenido un inédito protagonismo en su debate y formulación. Estas entidades tradicionalmente desapoderadas han sido las principales impulsoras de reformas en legislaciones de

comunicación con el propósito de asegurar la diversidad y, en particular, la participación del sector en la prestación legal de servicios de comunicación audiovisual (Segura, 2014a, p.66).

Nessa perspectiva, Becerra (2014) ressalta que as novas regulamentações sobre os meios de comunicação na região, construídas no início do século XXI, resultaram de uma intensa discussão sobre o papel desses meios, impulsionada tanto pela sociedade civil quanto pela intervenção governamental. Essas intervenções, segundo o autor, representam uma mudança na história regulatória no contexto latino-americano, afastando-se da tendência de flexibilização das normas observada nos países centrais. A Lei de Responsabilidade Social de Rádio e Televisão da Venezuela de 2004 foi o marco dessas intensas modificações regulatórias na América Latina:

Mientras que Venezuela en 2004 y Argentina en 2009 modificaron sus leyes audiovisuales, Uruguay dispuso en 2007 una nueva norma sobre medios comunitarios y actualmente el Parlamento debate un proyecto de ley audiovisual que guarda semejanzas con la norma argentina. Ecuador aprobó su Ley de Comunicación en 2013 y México impulsó una ambiciosa reforma constitucional en el mismo año. (...) En casi todos los países mencionados hay consenso acerca de la reserva de más de 30% de las licencias audiovisuales para el sector no lucrativo de la sociedad (medios comunitarios y de pueblos originarios, fundaciones, cooperativas) (Becerra, 2014, p.67-68).

De acordo com Becerra (2015), a legislação argentina se diferencia de outras leis adotadas na região, como as da Venezuela e Equador, ao respeitar, em seu texto, os conteúdos e a liberdade de expressão, no sentido de garantir às emissoras o direito de sustentar qualquer posição editorial, desde que não incitem a violência. Por exemplo, enquanto as leis da Venezuela e do Equador autorizavam mecanismos de controle de conteúdo, a Argentina evitou tais medidas para não comprometer seu marco constitucional e para estar em conformidade com os tratados internacionais de proteção à liberdade de expressão dos quais é signatária.

Argentina e México instituíram políticas de comunicação com disposições relacionadas à garantia de participação e de produção de conteúdos que contemplem a diversidade cultural, social e política, e com a possibilidade dos cidadãos de fiscalizar, reclamar e monitorar esse serviço. A exemplo de instituições de promoção, defesa e mediação dos direitos das audiências de rádio e televisão, como o caso das defensorias.

Na Argentina, foi sancionada em 2009 a Lei 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), que estabeleceu a criação de uma defensoria única, de abrangência nacional, para atender a todos os tipos de concessão - públicas, privadas e sem fins lucrativos - , denominada Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual (DPSCA) (Argentina, 2009). No México, a partir de um contexto de reformas constitucionais, ocorreu a

sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) em 2014, que definiu a obrigatoriedade de os concessionários criarem defensorias de audiências (México, 2014), figuras que já existiam no contexto mexicano antes da normativa. Um processo de construção e sanção das leis que não ocorreu sem articulações da sociedade civil e disputas.

4.4 Participação e democratização

A democratização da comunicação é crucial para garantir os direitos de acesso à informação e de liberdade de expressão no espaço público, fundamentais para o exercício pleno de outros direitos civis, políticos e sociais, além de ser essencial para a construção de uma sociedade democrática (Segura e Linares, no prelo).

Para Ramos (2005), democratizar a comunicação tem diferentes conotações, que vão desde o acesso à participação até uma redistribuição mais equitativa do poder na esfera comunicativa. Além de ampliar o acesso aos meios de comunicação, envolve proporcionar oportunidades, num plano de igualdade, para a troca de informações entre diferentes grupos sociais, políticos e culturais, sem dominação ou discriminação.

Compreende evidentemente o fornecimento de meios mais numerosos e variados a maior número de pessoas, mas não se pode reduzir simplesmente alguns aspectos quantitativos a um suplemento de material. Implica acesso do público aos meios de comunicação existentes, mas este acesso é apenas um dos aspectos da democratização. Significa também possibilidades mais amplas – para as nações, forças políticas, comunidades culturais, entidades econômicas e grupos sociais – de intercambiar informações num plano de igualdade, sem domínio dos elementos mais fracos e sem discriminações (Ramos, 2005, p.249).

Significa, ainda, mudanças de perspectivas que requerem pluralidade de fontes, pontos de vista distintos, reciprocidade, e mecanismos para que os indivíduos possam tomar decisões baseadas no conhecimento completo e verdadeiro dos fatos. E, especialmente, oportunidades de participação: “sem a participação dos leitores, espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade” (Ramos, 2005, p.250).

Em diálogo, Segura (2011a) pontua que, dentro da tradição latino-americana sobre políticas de comunicação, a democratização é definida a partir de valores como acesso, participação e diversidade. Explica que as organizações sociais, com práticas tendentes a democratizar os meios, tomam posições distintas para reivindicar a ampliação do direito à comunicação.

(...) estas experiencias tienden de algún modo a democratizar las comunicaciones en tanto trabajan por ensanchar las posibilidades de acceso al consumo de productos comunicacionales y/o a su producción, las formas de participación social en la

producción y gestión, así como en el diseño de políticas del sistema comunicacional, el derecho universal a la comunicación, la diversidad de contenidos y la equidad en la circulación de la información, principios tradicionales de las políticas de comunicación en América Latina (Segura, 2011a, p. 208).

As estratégias de posicionamento desses agentes visam melhorar o contexto de relações e lutas no qual estão inseridos. No âmbito da democratização da comunicação, a autora faz referência às propostas de mudanças nas regras do jogo, com o objetivo de intervir no espaço público midiático, apesar de enfrentarem sérias restrições para o exercício de sua capacidade de expressão (Segura, 2011a).

De acordo com Alejandro Linares (2016), o acesso e a participação cidadã são conceitos que emergiram na década de 1970 como indicadores dos níveis de democratização das comunicações audiovisuais e podem ser recuperados desde propostas de políticas de comunicação até recomendações inscritas em documentos internacionais sobre direitos humanos.

O autor demarca os debates teóricos e políticos em torno desses conceitos no âmbito da Unesco, quando se discutia sobre um Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, e que resultou na publicação do Relatório MacBride no início da década de 1980. *“Estas nociones se presentaron como indicadores fundamentales de los niveles de democratización de las comunicaciones y del nivel de articulación de la sociedad con los medios masivos que son parte de ella”* (Linares, A. 2016, p.38).

Os esforços para apresentar uma definição para esses indicadores foram consolidados durante encontro realizado pela Unesco em 1977, em Belgrado (na época território da Iugoslávia) (Linares, A. 2016), cuja síntese pode ser recuperada no *Informe final de la reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación ciudadana en materia de comunicación* (Unesco, 1977).

O documento define que o acesso implica a capacidade de o público ter um contato mais próximo com os sistemas de comunicação, cuja compreensão é baseada em dois níveis: eleição e feedback. O acesso pode ser observado em relação às oportunidades disponíveis para o público escolher programas variados e relevantes, e às possibilidades de interagir e transmitir suas reações e demandas às instituições de comunicação (Unesco, 1977).

En el NIVEL DE LA ELECCIÓN, el acceso consiste en: i) el derecho de todo individuo a tener acceso a los materiales de comunicación, el derecho a oír o ver los programas preferidos, cuando los desee y donde lo desee; ii) la disponibilidad de una gama más amplia de materiales, que elija el público, en vez de ser impuestos por las organizaciones de producción (materiales informativos y educativos, servicios y programas distintos); iii) la transmisión de materiales solicitados por el público (Unesco, 1977, p.04).

Conforme Linares (2016), no contexto das transmissões audiovisuais, o primeiro nível do acesso se relaciona, inicialmente, com o objetivo de garantir a cobertura total do território nacional, de forma que, a partir de qualquer ponto geográfico, a população possa acessar, no mínimo, um sinal audiovisual, seja de rádio ou de televisão. Isso implica, segundo o autor, na existência de uma variedade de suportes e meios para que as pessoas possam escolher diferentes formas de comunicação. “(...) *Este primer nivel de acceso da cuenta, entonces, de los diferentes tipos de medios contemplados en los sistemas mediáticos, de su grado de participación en el total de la oferta mediática, de su cobertura territorial, y de los diferentes soportes disponibles (...)*” (Linares, 2016, p.40).

O segundo nível de acesso, o feedback ou retroação, está mais relacionado às possibilidades de interação do público a partir dos conteúdos emitidos pelas instituições de comunicação.

En el NIVEL DE LA RETROACCIÓN, el acceso implica: i) la interacción entre los productores y los receptores de los mensajes; ii) la participación directa del público durante la transmisión del programa; iii) el derecho de formular comentarios y críticas; iv) medios para poder estar en contacto con los productores, los administradores y los directores de las organizaciones de comunicación (Unesco, 1977, p.04).

Linares (2016) explica que este nível não pode ser confundido com a participação cidadã propriamente dita, porque no feedback ou retroação o público assume uma postura passiva, inserindo-se nos parâmetros e restrições estabelecidos pelo programa ou plataforma em questão. Por exemplo, a inclusão em programas audiovisuais, como jogos, programas de entrevistas, entretenimento e *reality shows*, nos quais os formatos condicionam sua aparição.

As figuras de defensorias de audiências também se incluem neste nível (Linares, A. 2016), apesar de não estarem restritas a ele. Por mais que essas figuras congreguem objetivos relacionados ao recebimento de comentários e críticas, o que argumentamos nesta pesquisa é que as defensorias não podem ser reduzidas a uma caixa de reclamações, como um “reclame aqui”. Por outro lado, sustentamos que essas instituições possuem capacidades participativas, pedagógicas e mediadoras em relação ao direito à comunicação, mesmo reconhecendo que, em primeira instância, sejam mecanismos de acesso aos meios de comunicação.

Logo, a participação cidadã, enquanto indicador da democratização, implica um nível mais elevado de incidência do público no sistema de comunicação, conforme inscrito no Informe da Unesco: “*la participación implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación*” e se desenvolve a partir dos níveis de produção, tomada de decisão e planejamento (Unesco, 1977, p. 04). Isso requer condições para

que as audiências exerçam uma postura ativa, tanto no processo de produção, gestão e planejamento dos sistemas de comunicação, quanto no poder exercido no curso da tomada de decisões para além dos limites estabelecidos pelas instituições midiáticas.

En el NÍVEL DE PRODUCCIÓN, la participación implica: i) oportunidades sin trabas para que el público (individuos o grupos) pueda producir programas y tener acceso a una ayuda profesional; ii) facilitar al público medios e instalaciones técnicas y recursos de producción (es decir, un nivel superior de participación).

En el NÍVEL DE ADOPCIÓN DE DECISIONES, la participación implica la intervención del público en: i) la programación - contenido y duración de los programas, calendario de programación; ii) la dirección, administración y financiación de las organizaciones de comunicación.

En el NÍVEL DE LA PLANIFICACIÓN, participación presupone el derecho del público a colaborar en: i) la formulación de los planes y políticas de las empresas de comunicación: definición de los objetivos, principios de gestión y programación futuras; ii) la formulación de los planes nacionales, regionales y locales de comunicación (Unesco, 1977, p.4-5).

Apesar de todos os níveis de participação possuírem alguma relação com as defensorias analisadas nesta pesquisa, tomaremos com base a apenas o terceiro que, segundo Linares (2016), contempla o direito dos cidadãos de contribuírem com a elaboração de políticas de comunicação e, conseqüentemente, com os instrumentos institucionalizados a partir delas, como as defensorias de audiências.

Para o autor, esse seria o nível mais profundo de participação cidadã, ao objetivar a “*intervención de diferentes sectores políticos y sociales en los diversos espacios formales e informales donde se disputa la incidencia en la planificación del sistema mediático audiovisual*” (Linares, A. 2016, p.47).

Sob essa perspectiva, é necessário considerar pelo menos três pontos: 1) o contexto a partir do qual as políticas públicas de comunicação são elaboradas, ou seja, a realidade política e econômica de cada país; 2) que a garantia de participação não é garantia de incidência, pois as decisões muitas vezes são tomadas por uma minoria em circunstâncias pouco transparente; 3) a importância de considerar as desigualdades materiais e simbólicas no acesso e participação nos meios de comunicação e no espaço público (Linares, A. 2016).

Conforme Linares e Segura (2022), entre 2000 e 2020, é possível identificar uma intensa atividade regulatória em matéria de comunicação no contexto da América Latina, com a sanção de pelo menos 17 leis focadas em regulamentar a radiodifusão e as telecomunicações e 11 voltadas ao acesso à informação.

Em relação à atividade regulatória do início do século XXI, Segura e Linares (no prelo) ressaltam que o processo vivenciado na América Latina foi inédito em termos de ativismo social e estatal em matéria de comunicação. Especialmente porque as reformas das leis de

comunicação ocorreram, na maioria dos casos, com participação cidadã, embora em níveis distintos. Segundo os autores, tentava-se limitar práticas prejudiciais à diversidade e ao pluralismo na região, no entanto, as novas leis surgiram a partir de conjunturas específicas de cada país, alinhadas a elementos contextuais e até mesmo a um consenso internacional em relação ao tema (Segura e Linares, no prelo).

Os casos da Argentina, México, Uruguai e Equador, analisados pelos autores³¹, demonstram que a organização e a mobilização social em torno da exigência por políticas públicas que abarcassem o direito à comunicação são anteriores aos debates diretos das regulações aprovadas no início do século XXI. Assim, resultam de décadas de mobilização social em prol de leis que garantissem e ampliassem a vigência desse direito (Segura e Linares, no prelo).

Embora as organizações tenham conseguido incidir de maneira significativa na etapa de formulação das políticas de comunicação, essa incidência diminuiu durante a fase de sanção das novas normativas, sendo ainda mais limitada na etapa de implementação, devido à resistência das elites econômicas e políticas (Linares e Segura, 2022; 2023).

Logo, ao considerarmos que a formulação de políticas de comunicação se constitui a partir de um processo dinâmico de interação entre diversos atores para além do Estado (Califano, 2016), também é preciso levar em conta que agentes distintos possuem possibilidades desiguais de incidência.

De acordo com Linares e Segura (2022; 2023), mesmo que consigam incidir, em níveis distintos, na formulação de uma política de comunicação, a distância entre a reivindicação discursiva e a efetiva implementação pode ser grande. Afinal, há que se disputar com os atores que conformam as elites econômicas e políticas que operam para capturá-la, inclusive desde o processo de elaboração para que não sejam formuladas ou atualizadas, evitando que prejudiquem seus interesses (Linares e Segura, 2022).

A participação em políticas de comunicação, assim como em qualquer outra política pública, não beneficia apenas o setor em questão, mas contribui para a formação cidadã e a democratização do Estado e da sociedade. Além disso, promove um melhor entendimento dos direitos e instituições democráticas, aumenta a confiança nessas instituições e fortalece a eficácia da ação coletiva. O desenvolvimento de mecanismos participativos pode capacitar a

³¹ Estudo comparativo sobre instituições participativas criadas por políticas de comunicação nesses países entre 2000 e 2020, entre as quais, as figuras de defensorias de audiências.

sociedade para impulsionar mudanças, fortalecer a relação entre sociedade civil e governo, e promover a inclusão social (Linares e Segura, 2022; 2023; Segura e Linares, no prelo).

A participação (Segura, Linares, no prelo), o acesso, a pluralidade e a diversidade (Loreti e Lozano, 2014) são pilares da noção do direito à comunicação, fundamentais para o exercício pleno de outros direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais (Segura, 2021).

5. DEFENSORIAS DE AUDIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS: MODELO CORREGULATÓRIO

Neste capítulo, abordamos conceitualmente as defensorias de audiências no contexto das políticas de comunicação, bem como as especificidades do contexto latino-americano. Inicialmente, exploramos as diferentes formas de regulação, incluindo autorregulação e correção. Discorremos sobre alguns antecedentes históricos, seguidos por uma análise das marcas distintivas na região. Por fim, esclarecemos algumas nomenclaturas e definições relacionadas às funções das defensorias.

5.1 Regulação, autorregulação e correção

O exercício da liberdade de informação e comunicação se desenvolve, historicamente, por meio de diferentes vias, incluindo: marcos legais e doutrinas políticas; ética, moral e deontologia; e responsabilidade social (Freire, F. 2013). Esses caminhos dão origem a formas de desenvolvimento como: regulação, conduzida pelos Estados ou organizações institucionais; autorregulação, realizada pelas partes interessadas; e correção, compartilhada institucionalmente entre os interessados e os organismos governamentais e independentes.

Para Francisco Freire (2013, p.7), “ninguno de esos tres sistemas es malo o bueno en sí mismo, sino que depende de cómo y para qué sea aplicado. Ni tampoco se excluyen entre uno y otros, siempre y cuando se apliquen y controlen de forma coherente”. No entanto, argumenta que a proposta mais consistente é a governança desses três âmbitos de regulação, que envolve a coordenação multinível entre atores sociais e instituições.

De acordo com Maria Soledad Segura e Alejandro Linares (no prelo), o conceito de governança tem sido amplamente utilizado para descrever os processos de formulação de políticas que envolvem a participação e a incidência de diversos atores, para além do Estado. Manuel Puppis (2010, p.134) destaca que, em seu sentido mais restrito, o conceito de governança refere-se às mudanças nos sistemas políticos (*polities*), processos políticos (*politics*) e políticas (*policies*) específicas no setor. Ou seja³², as normas constitucionais que

³² De acordo com Couto (2019), as expressões em inglês *polity*, *politics* e *policies* são utilizadas para identificar diferentes níveis e momentos da ação estatal.

definem as regras do jogo político, com suas interações dinâmicas entre os distintos atores, e que determinará resultados concretos em forma de políticas³³ (Couto, 2019, p.20).

No contexto da comunicação, Puppis (2010) define governança midiática como a estrutura regulatória em sua totalidade, que engloba todas as regras, princípios e instituições que organizam os sistemas midiáticos. Dessa maneira, inclui novas práticas e políticas que reflitam mudanças na sociedade e na mídia, bem como as reformas regulatórias (regulação estatal) e as perspectivas de autorregulação, de correção, de fortalecimento da participação cidadã e/ou desenvolvimento de processos de tomada de decisão (Puppis, 2010).

Enquanto a regulação estatal refere-se às ações deliberadas do Estado para influenciar o comportamento industrial e social, a autorregulação implica a regulamentação por parte de atores não estatais e a correção envolve a autorregulação com algum tipo de supervisão por parte do governo (Puppis, 2010). O autor ressalta a importância da auto e da correção à comunicação e ao setor de mídia como essenciais para reconciliar a regulação dos meios de comunicação com a liberdade de imprensa, evitando a influência governamental direta.

Self- and coregulation are essential because media regulation is always between a rock and a hard place. Although legitimate justifications for regulation exist, there is consensus at least in Western democracies that the media should be devoid of governmental influence. Thus, nonstatutory forms of regulation are often presented as a solution for the dilemma of how to reconcile media regulation with media freedom (Puppis, 2010, p.140).

Um dos exemplos citados pelo autor refere-se aos conselhos de imprensa, como o caso das experiências espanholas, e o papel que desempenham para a ética jornalística nos países que os incorporam (Puppis, 2010). Nesse contexto, podemos acrescentar também, desde a realidade latino-americana, as experiências de defensorias de audiências.

Para Ernesto Villanueva (2011, p.49), regulação em matéria de comunicação significa o “conjunto de normas jurídicas que establecen derechos y deberes sobre los alcances y los límites para el ejercicio de las libertades de expresión e información”, e que pode coexistir com outros mecanismos de regulação.

Mercedes Saldaña e Victorino Gómez-Iglesias (2021) referem-se à autorregulação e à correção como mecanismos regulatórios complementares, ao destacar o protagonismo que possuem no âmbito do mercado audiovisual espanhol. Conforme os autores, a autorregulação é tema de discussão permanente nos debates travados no âmbito do direito à comunicação.

³³ Segundo Schmidt (2018), os termos políticas e políticas públicas são utilizados como sinônimos tanto no português quanto em língua inglesa, com os termos *policies* e *public policies*.

Teniendo en cuenta la función limitada de las leyes en la solución de los problemas creados en torno a los derechos y deberes implicados en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información a través de los medios, la autorregulación se presentó como una herramienta necesaria para garantizar el cumplimiento de unos estándares profesionales exigibles desde la sociedad a las actividades comunicativas en sus diferentes facetas (Saldaña e Gómez-Iglesias, 2021, p.84).

Dessa forma, é reconhecida como uma ferramenta para garantir padrões profissionais exigidos nas atividades da comunicação e resulta de um compromisso voluntário das partes envolvidas no setor. Embora não implique necessariamente uma normativa específica, deve aderir aos princípios da legislação vigente em relação à matéria, e não descarta a possibilidade de intervenção legislativa se a solução autorregulatória for considerada inadequada (Saldaña e Gómez-Iglesias, 2021).

Para Hugo Aznar (1999), a autorregulação na comunicação é fruto do compromisso ético e voluntário dos agentes envolvidos no processo comunicativo com o público, que visa complementar a liberdade dos meios com o uso responsável dessa liberdade. Além disso, guia-se pelos valores e objetivos da própria comunicação, sendo operacionalizada como um sistema de mecanismos, regras de conduta e códigos de ética adotados pelos meios em relação ao Estado, à sociedade e à própria comunidade jornalística (Villanueva, 2011).

Segundo Villanueva (2011, p.49), esse sistema é dotado de um órgão responsável pela execução e/ou criação de “*normas sustantivas y procedimentales y tiene como objetivos preservar las libertades informativas con responsabilidad social*”, cujos mecanismos clássicos são: defensor do público ou do leitor, conselhos de imprensa, códigos deontológicos, entre outros.

Apesar de não citar especificamente a correção, Villanueva (2011) pontua que a regulação e a autorregulação são complementares, que podem e devem coexistir. Especialmente no sentido de possibilitar que os meios de comunicação fortaleçam a figura de defensorias de audiências, com intuito de melhorar a qualidade dos conteúdos midiáticos, além de promover os direitos à liberdade de expressão e à comunicação. Um apontamento que nos conduz à perspectiva de correção.

Conforme Saldaña e Gómez-Iglesias (2021, p.85), a correção é um mecanismo que combina medidas legislativas vinculativas com outras adotadas pelos interessados, com base em sua experiência prática, para “*reducir el trabajo legislativo concentrándose en los aspectos esenciales y aprovechar la experiencia de las partes interesadas*”.

Ao contrário da autorregulação, exige um ato legislativo que estabeleça um conjunto de objetivos gerais, direitos fundamentais, mecanismos de aplicação e recursos, além de condições

de controle de cumprimento, inseridos no quadro legal (Saldaña e Gómez-Iglesias, 2021). Em vista disso, explicam que mesmo sendo um processo baseado em um marco legal, a correção vai além, pois deve ser conduzida, necessariamente, “*por una autoridad situada al margen del ámbito en el que se aplica, pero con la obligación de implicar a todas las partes afectadas*” (Saldaña e Gómez-Iglesias; 2021, p.85).

Por um lado, a correção implica participação e responsabilidade aos atores envolvidos, e, por outro, exige uma supervisão Estatal vinculada a um ato legislativo que determina o quadro legal sobre o que está sendo regulado. Para Saldaña e Gómez-Iglesias, (2021) essa é uma das virtudes do mecanismo da correção.

La corrección comparte, por tanto, con la regulación tradicional la implicación directa de las autoridades en la elaboración de normas y en su aplicación y la imposición de sanciones en caso del incumplimiento de las mismas; y, con la autorregulación, la colaboración activa en el proceso tanto de los operadores como del resto de partes implicadas (Saldaña e Gómez-Iglesias, 2021, p.86).

Logo, promove uma maior identificação com as políticas em questão, envolvendo aqueles mais afetados pela aplicação das normas na sua elaboração e execução. Em razão disso, a correção está mais propícia a se adaptar às exigências do setor audiovisual, e a contribuir para superar a tensão entre a intervenção governamental e a necessidade de eliminar interferências administrativas na liberdade de expressão, no direito à informação (Saldaña e Gómez-Iglesias, 2021, p.86), assim como às garantias relacionadas ao direito à comunicação e aos direitos das audiências, conseqüentemente.

5.2 Antecedentes históricos

A figura da Defensoria de Audiências está originalmente baseada na do *ombudsman*, palavra que, etimologicamente, significa “aquele que representa” (Coelho, 2019). Segundo Flavia Pauwels (2012), a figura do *ombudsman* tem suas origens remotas nas antigas civilizações, onde já se observava uma forma de representação popular diante dos poderes estabelecidos. No entanto, foi apenas em 1809, com a promulgação de uma nova constituição na Suécia, que essa figura adquiriu o status e as funções que conhecemos hoje. Inicialmente ligada à administração pública, o *ombudsman* expandiu-se para outras áreas.

Desde então, diversas traduções e interpretações foram propostas para o termo, destacando seu papel como representante, intermediário ou defensor dos interesses públicos (Pauwels, 2012). De acordo com Aznar (1999), a introdução do defensor do leitor, ouvinte ou telespectador nos meios de comunicação foi inspirada na figura do defensor do povo, presente

nos países escandinavos há mais de um século. Essa figura adotou internacionalmente o nome de "*ombudsman*", embora ocasionalmente seja identificada por outras denominações, como corresponsável, advogado, representante ou defensor do público (Aznar, 1999).

Em diálogo, Fernando Paulino (2013, p. 57) destaca que o *ombudsman* ainda carrega esse significado originalmente concebido na Suécia de ser um mediador, com a incumbência de receber e tramitar as demandas dos cidadãos inerentes ao funcionamento da administração pública. Já no âmbito da mídia, “a presença de *ombudsman* surgiu como forma de promover a deontologia jornalística nas instituições de comunicação”.

Embora haja um consenso em relação às primícias do *ombudsman*, a evolução da figura na imprensa é marcada por uma controvérsia relacionada à sua origem. Enquanto alguns situam seus antecedentes no Japão a partir do século XX, outros demarcam sua gênese nos Estados Unidos durante os anos 1960 (Fuentes, 2021).

Conforme destacado por Pauwels (2012), acreditava-se, inicialmente, que teria surgido em 1967 nos jornais *The Courier-Journal* e *The Louisville Times*³⁴, ambos de *Kentucky*, EUA. Porém, a autora explica que, em 1999, Osami Okuya, *ombudsman* do jornal japonês *The Yomiuri Shimbun*, apontou que sistemas de controle interno de qualidade e de recebimento de reclamações existiam antes dessa data. Como exemplo, citou o caso do jornal norte-americano *The New York World* que estabeleceu em 1913 o *Bureau of Accuracy and Fair Play* e de dois jornais japoneses, o *The Asahi Shimbun* em 1922, e o *The Yomiuri Shimbun* em 1938 (Pauwels, 2012).

No entanto, Takeshi Maezawa, ex-*ombudsman* de *The Yomiuri Shimbun*, contrapondo Okuya, argumentou que os sistemas de controle de qualidade dos diários japoneses não equivaliam à figura do *ombudsman* devido à falta de independência e divulgação dos resultados das investigações. Enquanto a polêmica persiste, é possível considerar o *The Louisville Courier-Journal & Times* como pioneiro em 1967 e ressaltar os esforços japoneses, pré-Segunda Guerra Mundial, em implantar mecanismos de controle de qualidade (Pauwels, 2012).

Inclusive devido ao contexto dos anos 1960, no qual, segundo Adriana Solórzano Fuentes (2021, p. 85), observava-se uma crise de credibilidade gerada pelo surgimento de jornalistas sensacionalistas, que levou à necessidade de um mecanismo ético para recuperar a confiança do público na imprensa. “*En ese contexto surge el defensor del lector de una manera más cercana a como conocemos las defensorías de los lectores de hoy en día*”.

³⁴ Conforme a autora, ambos pertenciam ao mesmo dono, Barry Bingham, os quais posteriormente foram fusionados como um jornal único com o nome *The Louisville Courier-Journal & Times* (Pauwels, 2012).

O fato é que essas experiências desenvolvidas nos Estados Unidos no âmbito da imprensa, “com o propósito de criar um canal de comunicação entre o veículo e os leitores”, não se limitaram aquele país e começaram a aparecer progressivamente com funções equivalentes no contexto da radiodifusão (Paulino e Oliveira, 2014, p.68). Desde então, foram registrados casos dessa função em meios de comunicação em diferentes partes do mundo, incluindo América, Europa, Ásia, África e Oceania. Alguns desses mais significativos e duradouros do que outros (Pauwels, 2012).

Na pesquisa realizada por Pauwels (2012), além da análise focada no caso argentino, é possível observar detalhes da origem das experiências de defensorias em diversos países ao redor do mundo, por exemplo: Suécia, Canadá, Espanha, Israel, Itália, Inglaterra, Holanda, Portugal, França, África do Sul, Turquia, Dinamarca, Índia, Eslovênia, Bélgica e Quênia. Cada um desses países tem sua própria história e desenvolvimento no que diz respeito à instituição do *ombudsman* ou do defensor do povo (Pauwels, 2012).

Um marco importante nesse contexto é a criação da *Organization of News Ombudsmen* (ONO) nos Estados Unidos, na década de 1980. Conforme Pauwels (2012), após um encontro no *Washington Journalism Center*, um grupo de defensores de imprensa decidiu formalizar sua organização, com o objetivo de criar um fórum para troca de experiências e ideias sobre a função³⁵.

Embora a criação da ONO tenha ocorrido em meio a um renovado interesse pela credibilidade dos meios de comunicação, a autora explica que o panorama nas décadas seguintes não foi favorável para a expansão da figura, entre outros motivos, devido à ausência do cargo de *ombudsman* em vários meios de comunicação nos últimos anos (Pauwels, 2012).

De acordo com Fuentes (2019; 2021), as defensorias de audiências surgem como mecanismos autorregulatórios no contexto dos serviços de radiodifusão na década de 1990, quando se registram os primeiros casos, especialmente nos sistemas de meios públicos da Europa. Segundo a autora, especialmente no contexto europeu e norte-americano, muitas instituições de comunicação não precisaram ser obrigadas por lei a ter uma defensoria (ou com outras denominações similares), ao invés disso, estabeleceram essas figuras como forma de controle de qualidade de maneira voluntária (Fuentes, 2021).

No contexto da América Latina, é possível observar experiências criadas a partir da perspectiva de autorregulação, como as defensorias de audiências estabelecidas por meios

³⁵ O então representante dos leitores do jornal *San Diego Union Tribune*, Al Jacoby, foi eleito como o primeiro presidente da ONO (Pauwels, 2012).

públicos mexicanos no contexto dos serviços de radiodifusão a partir de 2007, a ouvidoria da TV Cultura no Brasil e a defensoria dos ouvintes da *Radio de la Ciudad* na Argentina, no ano de 2004, ambas emissoras públicas (Pauwels, 2012). Uma decisão voluntária das instituições de comunicação, em virtude da ausência, em alguns casos, de garantias constitucionais ou normas infralegais.

No entanto, foram experiências pontuais, algumas não perduraram no tempo e/ou não abarcaram as dimensões e a complexidade dos direitos das audiências frente à estrutura de sistemas midiáticos altamente concentrados nos países da região, nos quais esses direitos não costumam ser priorizados. Logo, se não há interesse das instituições de comunicação em estabelecer essas figuras, um dos caminhos é a correção.

Conforme Fuentes (2019), o modelo correção que caracteriza a América Latina em matéria de direitos das audiências tem como gênese a Lei de Televisão nº 335 da Colômbia, que estabeleceu as defensorias do telespectador como obrigatoriedade legal em 1996.

Es decir, hay un mandato de ley que da soporte a las defensorias, pero éstas funcionan como un tercero independiente y de manera muy similar a la autorregulación, pues, en ambos modelos el titular de la defensoria brinda certeza y transparencia a las acciones voluntarias de los concesionarios de los medios de comunicación para corregir o resarcir el daño ante vulneraciones a los derechos de las audiencias (Fuentes, 2019, p.159-160).

Nessa conjuntura, identificamos pelo menos seis países latino-americanos que estabeleceram o modelo correção para a implementação de defensorias de audiências, embora com denominações, modelos e alcances distintos: Colômbia (1996), Brasil (2008), Argentina (2009), Equador (2013), México (2014) e Uruguai (2014). Logo, ao optar pelo modelo correção existem responsabilidades e obrigações atinentes tanto ao Estado quanto aos concessionários, a depender do desenho institucional delineado em cada país.

5.3 Contexto latino-americano

O primeiro caso de figura de *ombudsman* (defensor do leitor) registrado na América Latina é o do jornal brasileiro Folha de S. Paulo em 1989 (Pauwels, 2012), cuja expansão ocorreu na década de 1990 ao tornar-se conhecida em outros países da região. Essas iniciativas eram predominantemente baseadas em autorregulação, dada a inexpressiva existência de leis de comunicação na época.

Entre os exemplos da incorporação da figura estão: Bolívia e Colômbia, em 1990, no diário *La Razón* e no periódico universitário *EntreVista*, respectivamente; Chile, em 1991, no jornal *La Época*; Argentina e México, em 1992, na Revista *La Maga* e no diário *Uno más uno*,

respectivamente; Equador, em 1994, no jornal *Hoy*; e Venezuela, em 1998, no diário *El Nacional* (Pauwels, 2012).

Uma implementação tardia, se comparada com as imprensas norte-americana e europeia, que enfrentou desafios relacionados às particularidades da região e que levou, em alguns casos, ao desaparecimento dessas figuras. Um desses desafios, conforme apontado na pesquisa de Pauwels (2012), estava relacionado à participação do público e sua consciência sobre a importância da informação como um direito humano. Além disso, o caráter estrangeiro da figura do *ombudsman* parecia ser uma dificuldade adicional para sua consolidação na região, dadas as diferenças culturais e sociais (Pauwels, 2012).

A autora explica que as experiências latino-americanas tiveram como referente principal³⁶ a criação da defensoria do leitor no jornal espanhol *El País* em 1985, replicando-se em outros países da região e sendo adaptada conforme as particularidades locais. Um exemplo é o caso da Argentina, que incorporou a prática pela primeira vez na revista *La Maga*³⁷, em 1992 (Pauwels, 2012).

Produzida por estudantes da TEA (*Taller Escuela Agencia*), uma instituição de formação terciária em jornalismo, a revista tinha como diretor, à época, o correspondente do *El País* na Argentina, que se inspirou na prática do diário espanhol e propôs a incorporação da figura na revista feita com seus alunos (Pauwels, 2022, informação verbal).

Com dados sistematizados até 2011, Pauwels (2012) identificou a existência de experiências de defensorias, *ombudsman* e similares em quinze países da região: Argentina, Brasil, Colômbia, México, Venezuela, Equador, Peru, Chile, Uruguai, Bolívia, Paraguai, Costa Rica, Nicarágua, Panamá e Honduras³⁸.

De acordo com Gabriel Sosa Plata (2023), a criação dessas experiências no contexto dos meios eletrônicos latino-americanos é recente, com pouco mais de 25 anos, cuja incorporação, como destacado anteriormente, tem como antecedentes as experiências autorregulatórias desenvolvidas no âmbito da imprensa.

A partir deste panorama, destacamos de maneira pontual alguns países que estabeleceram experiências de defensorias nos meios eletrônicos, considerando os serviços de

³⁶Outro referente, segundo a autora, é a experiência do diário norte-americano *The Washington Post*, que estabeleceu a figura em 1970.

³⁷ Segundo Pauwels (2022, informação verbal), a Revista destacava-se por seu caráter cultural e acessível, sendo produzida por estudantes da TEA.

³⁸ A pesquisa de Pauwels (2012) oferece uma reconstrução detalhada da história das figuras de defensorias em países da América Latina, com informações sobre o surgimento, evolução e impacto dessas instituições na região.

radiodifusão e de comunicação audiovisual, a partir de políticas públicas, desde uma perspectiva de correção, nos quais se inserem os países considerados nesta pesquisa.

Colômbia foi o primeiro país em 1996, seguido por Brasil em 2008, Argentina em 2009, Equador em 2013, México e Uruguai em 2014, considerando o ano de sanção do marco regulatório, que não é necessariamente o mesmo ano de implementação, caso tenha ocorrido. Além disso, mesmo compartilhando objetivos e finalidades, o modelo e o desenho institucional, assim como os alcances das figuras, apresentam diferenças significativas em cada país.

Colômbia (1996)

A origem das defensorias de audiências em meios eletrônicos na América Latina remonta a 1991, quando a Constituição Política colombiana proporcionou um quadro normativo favorável ao estabelecer a criação de um órgão independente e autônomo, com a responsabilidade de regular os serviços de televisão no país: a Comissão Nacional de Televisão (CNTV), que posteriormente se tornaria a Autoridade Nacional de Televisão da Colômbia (Coelho, 2013; Plata, 2023).

A instituição da figura de defensoria ocorreu em 1996, quando a Colômbia sancionou a Lei de Televisão nº 335 e estabeleceu no Artigo 11 que os operadores privados de televisão³⁹ deveriam reservar 5% de sua programação para programas de interesse público e social, incluindo um espaço para a Defensoria do Telespectador (Pauwels, 2012; Coelho, 2013; Ottaviano, 2021; Plata, 2023). Para Jairo Coelho (2013), a lei introduziu uma inovação no que diz respeito à participação no debate sobre os conteúdos televisivos.

Dois anos após a sanção da lei, a *Cadena Radial Colombiana de Televisión S.A.* (Caracol) tornou-se a primeira a instituir uma defensoria, em 18 de agosto de 1998, tendo o jornalista Bernardo Hoyos como o primeiro defensor no contexto de meios eletrônicos não só da Colômbia, mas da América Latina. No mesmo ano, a *Radio Cadena Nacional de Televisión S.A.* (RCN *Televisión*) também instituiu a figura. Em 2007, por meio do Acordo 001, a CNTV ampliou a obrigação de ter defensorias do telespectador aos operadores públicos (Coelho, 2013; Ottaviano, 2021; Plata, 2023).

Brasil (2008)

³⁹ A obrigatoriedade não alcança os operadores de rádio (Coelho, 2013).

No Brasil, as experiências são denominadas ouvidorias, cujo serviço tem origem no período colonial, quando o Ouvidor era designado para ouvir e promover os interesses da Coroa (Paulino e Silva, 2013).

Entre as experiências autorregulatórias no contexto dos meios eletrônicos no país, temos a figura do *Ombudsman* da rádio O Povo, do Ceará, criada em 1998, com a jornalista Adísia Sá como a primeira titular. Anteriormente, Adísia já havia desempenhado a mesma função no jornal homônimo pertencente ao grupo cearense (Coelho, 2013; Azeredo e Zuculoto, 2018). Outro exemplo é o da emissora pública do estado de São Paulo, TV Cultura, que incorporou, em 2004, a figura denominada Ouvidoria, a cargo do jornalista Osvaldo Martins (Pauwels, 2012). No mesmo ano, foi criada a Ouvidoria da Radiobrás, precursora da atual Empresa Brasil de Comunicação (EBC), cuja primeira ouvidora foi a jornalista Emília Magalhães (Pauwels, 2012).

Desde uma perspectiva corregulatória, no âmbito dos meios eletrônicos, temos a experiência da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada em 2007 por meio do Decreto Presidencial nº 6.246, utilizando como capital inicial os recursos orçamentários e o patrimônio da então cadeia pública Radiobrás. Em 2008, com a sanção da Lei nº 11.652, foram instituídos os princípios e os objetivos dos serviços de radiodifusão pública no país, bem como a destinação da EBC para operar serviços de comunicação pública (Brasil, 2007; 2008).

No artigo 20, estabeleceu-se a obrigatoriedade de uma ouvidoria no âmbito da empresa pública nacional (Brasil, 2008). Com isso, o especialista em comunicação pública Laurindo Leal Filho foi nomeado como Ouvidor-Geral, junto com os ouvidores-adjuntos Paulo Machado (Agência Brasil), Maria Luiza Franco Busse (TV Brasil) e Fernando Oliveira Paulino (para as emissoras de rádio) (Pauwels, 2012). De acordo com Coelho (2019), até 2019 três profissionais completaram os mandatos como Ouvidores-Gerais da EBC: Laurindo Leal Filho (2008-2010), Regina Lima (2011-2013) e Joseti Marques (2014-2018).

Além da EBC, os demais operadores de radiodifusão do país não são obrigados a estabelecer ouvidorias ou similares, o que não os impede de criar mecanismos de autorregulação alinhados às legislações nacionais e às normativas internacionais relacionadas aos direitos à liberdade de expressão, à informação e à comunicação.

Também é pertinente destacar que a criação de um serviço de defensoria para as emissoras de rádio e televisão brasileiras integrou Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica (Lei da Mídia Democrática), lançado em 2013 pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Resultante de ações e debates desenvolvidos por organizações da sociedade civil por mais de 30 anos, o projeto teve como

base as conclusões da Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM) de 2009 (Paulino, 2015). O artigo 32 do documento fazia referência à figura de defensoria: “O defensor dos direitos do público terá como objetivo receber e canalizar as consultas, reclamações e denúncias do público de rádio e televisão”.

Mesmo com toda a mobilização de atores e atrizes sociais vinculados a organizações da sociedade civil e à academia, o projeto não avançou para a sanção de uma lei. No entanto, o contexto é outro, e seria preciso retomar e atualizar o processo de discussão em torno de um projeto com esses objetivos, considerando as transformações no âmbito digital, entre outras questões.

Argentina⁴⁰ (2009)

Na Argentina, a primeira experiência nos meios eletrônicos foi a defensoria dos ouvintes da *Radio de la Ciudad*, na Cidade Autônoma de Buenos Aires, em 2004, tendo como primeiro defensor o locutor Guillermo Jelen (Pauwels, 2012), no modelo autorregulatório. Com a sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, em 2009, construída a partir de um amplo processo de participação cidadã, foi estabelecida a criação da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, no artigo 19. Uma instituição pública, com abrangência nacional, sem capacidade sancionatória e com competência sobre todas as emissoras de rádio e televisão do país, independente do tipo de concessão (Argentina, 2009).

Considerada a primeira do mundo neste modelo, a Defensoria do Público argentina só foi implementada três anos após a sanção da lei, em 2012, tendo a jornalista Cynthia Ottaviano como primeira defensora, após o processo de designação no âmbito do Congresso da Nação, conforme estabelecido na normativa. Com mais de dez anos de atuação, ao término da escrita desta tese, a Defensoria do Público segue funcionando, apesar das tentativas de enfraquecê-la e extingui-la ao longo de sua existência, como ocorreu durante o governo de Mauricio Macri e no início do mandato de Javier Milei.

Equador (2013)

No Equador, a criação de defensorias em meios eletrônicos teve início a partir da incorporação da primeira Defensoria do Telespectador no canal privado nacional, *Ecuavisa*, em 2008. O cargo foi assumido pelo jornalista e escritor César Ricaurte (Pauwels, 2012). Em 2013,

⁴⁰ Neste tópico, apresenta-se uma descrição resumida das experiências argentina e mexicana, devido à ênfase na apresentação geral de diferentes experiências latino-americanas. No entanto, a análise detalhada desses dois países será abordada de forma mais abrangente ao longo da tese.

com a sanção da Lei Orgânica de Comunicação, foi estabelecida a obrigatoriedade de que os meios de comunicação de alcance nacional contassem com defensores. Conforme estabelecido no artigo 73, os titulares das defensorias deveriam ser designados por meio de concurso público organizado pelo Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (Segura e Linares, no prelo).

No entanto, a lei equatoriana apresentava inconsistências entre seus princípios e regulamentações, conforme assinalado por Segura e Linares (no prelo). Os autores explicam que, enquanto alguns artigos estavam em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos e as demandas da sociedade, outros contradiziam esses mesmos padrões.

Esse era o caso da forma de designação de defensores, a partir de uma escolha controlada pelo Estado. Nesse sentido, a figura foi criticada tanto pelos atores afetados quanto por organismos internacionais de direitos humanos. De acordo com Segura e Linares (no prelo), as críticas estavam relacionadas à criação de mecanismos de censura, ao estabelecer, por exemplo, que o Estado designasse o defensor de cada meio de comunicação, para controlar e punir violações ao código de ética que cada meio deveria elaborar.

Em 2019, a Lei Orgânica de Comunicação foi reformada e a figura derogada. Além disso, foram atribuídas competências à Defensoria do Povo relacionadas à proteção e à defesa do direito à comunicação, inclusive de elaborar um plano para o fortalecimento dessa proteção. No entanto, até 2023, quatro anos após a reforma, a Defensoria do Povo não estabeleceu nenhuma estrutura específica ou nomeou responsável para lidar especificamente com essa demanda (Segura e Linares, no prelo).

México (2014)

Desde uma perspectiva autorregulatória, foram os meios públicos os primeiros a incorporarem as defensorias de audiências no México. De acordo com Jerónimo Repoll (2012), em 2007, o *Canal Once* instituiu a figura do defensor de audiências, sendo Guillermo Montemayor Gómez o primeiro titular. No mesmo ano, o *Canal 22* criou a defensoria do telespectador, a cargo de Gabriela Warkentin. Em 2008, foi estabelecida a figura do defensor do ouvinte na *Radio Educación*, com Ernesto Villanueva como primeiro titular. E o *Instituto Mexicano de la Radio* (IMER) incorporou a figura do mediador em 2009, com Felipe López Veneroni encarregado pela função (Repoll, 2012). Na *MVS Radio*, uma emissora comercial, a figura foi criada em 2011 (Fuentes, 2021), cujo primeiro *ombudsman* foi Gerardo Albarrán de Alba.

A partir da sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR), em 2014, o México passou do modelo auto para o corregulatório em relação às defensorias. Ao reconhecer os direitos das audiências, determinou a obrigatoriedade de que todos os concessionários, comerciais, públicos e sociais (comunitários e indígenas) criassem a figura de forma individual, em grupo ou por organismo de representação.

Ao contrário do Equador, a lei atribuiu aos concessionários a prerrogativa de escolher seus defensores, de criar seus códigos de ética e de estruturar suas defensorias, em conformidade com as garantias previstas na LFTR e com as diretrizes gerais publicadas pelo órgão regulador, no caso, o Instituto Federal de Telecomunicações, também criado a partir da normativa. Uma reforma realizada em 2017 afetou diretamente os direitos das audiências e a implementação das defensorias, além de restringir a atuação do Instituto.

Uruguai (2014)

A Lei de Meios nº 19.307, promulgada em 2014, regulamentou a prestação de serviços de rádio, televisão e de outros serviços de comunicação audiovisual no Uruguai e também criou a figura da Defensoria do Público, de abrangência nacional e para todos os meios, similar à defensoria argentina. No entanto, atribuiu ao Instituto Nacional de Direitos Humanos e Defensoria do Povo a prerrogativa de defender e promover os direitos reconhecidos na lei (Uruguai, 2014; Ottaviano, 2021).

Linares e Segura (2023) explicam que, ao adquirir essa atribuição, o Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Direitos Humanos e Defensoria do Povo deveria designar um Relator Especial de Serviços de Comunicação Audiovisual, figura responsável pelas atribuições inerentes à Defensoria do Público do país. Porém, até a finalização desta tese, a experiência não tinha sido implementada.

5.4 Marcas da América Latina

Seis países adotaram modelos distintos de defensorias⁴¹, embora com finalidades semelhantes, a partir das particularidades do contexto concreto de cada país. A Argentina e Uruguai optaram por uma defensoria de abrangência nacional e para todas as concessões de rádio e televisão. No entanto, enquanto Argentina definiu a criação de uma instituição

⁴¹ É fundamental ressaltar que todas essas iniciativas foram criadas em rádio e televisão de sinal aberto ou pago, e não na Internet ou em redes sociais. Embora, na prática, algumas defensorias tenham recentemente ampliado sua atuação para conteúdos veiculados por essas plataformas (Plata, 2023)

completamente nova a partir da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, o Uruguai decidiu incorporar a defensoria a um organismo já existente, mas que nunca foi implementada. No Brasil, a obrigatoriedade da figura restringiu-se à Empresa Pública de Comunicação (EBC), enquanto na Colômbia alcançou apenas os sistemas de televisão. México e Equador definiram que cada meio estabelecesse sua defensoria, sendo que este último atuou a partir de diretrizes que contrariavam princípios do direito à comunicação.

De acordo com Gabriel Sosa Plata (2023), um dos aspectos que diferencia o modelo de defensorias de audiências latino-americano do europeu reside na particularidade de que, em diversos meios de comunicação da Europa, a figura surge de compromissos da autorregulação, integrada principalmente em meios jornalísticos. Enquanto na América Latina as defensorias são estabelecidas, em sua maioria, a partir de uma perspectiva de correção e têm um escopo mais amplo, abrangendo diversos meios de comunicação (Plata, 2023).

Além disso, explica que, na Europa, a proteção dos direitos das audiências é atribuída principalmente aos conselhos audiovisuais, que foram amplamente estabelecidos a partir de uma recomendação do Conselho da Europa do ano 2000. Embora esses conselhos variem entre os países, geralmente têm competências relacionadas à regulação de conteúdo e à concessão de licenças, além de possuírem capacidade sancionatória (Plata, 2023).

Logo, no contexto latino-americano, o modelo de defensoria de audiências costuma ser baseado em processos correção e, embora contemple atribuições relacionadas à proteção dos direitos das audiências, não tem capacidade sancionatória (Plata, 2023).

As especificidades latino-americanas também levaram à criação de uma organização regional para articular os defensores de audiências. Segundo Pauwels (2012), embora alguns *ombudsmen* e defensores tenham ingressado na *Organization of News Ombudsmen* (ONO), existiam incômodos relacionados ao desconhecimento da organização internacional sobre a realidade da maioria dos defensores latino-americanos, assim como a influência dominante de representantes norte-americanos na organização.

Havia uma percepção, conforme relatado por alguns entrevistados desta pesquisa, de que estavam à margem das discussões no âmbito da ONO. Ou seja, as questões locais costumavam parecer absurdas desde a perspectiva de integrantes que vinham de contextos como o inglês, dinamarquês, sueco, etc., que já tinham superado os problemas com os quais, todavia, os países latino-americanos ainda estavam lidando. Por isso também os anseios de promover algum tipo de intercâmbio regional entre aqueles que atuavam como defensores.

Apesar dos avanços em matéria de defesa, proteção e mediação dos direitos das audiências em leis e projetos na região, a ausência de uma organização regional era um entrave

para a articulação entre os defensores e para o fortalecimento da figura na América Latina. O que dificultava a realização de ações conjuntas de divulgação, capacitação e pesquisa, além do compartilhamento de resoluções, fundamentos legais, estudos de casos e propostas de ação diante de situações específicas (OID, 2014).

Outrossim, a existência de uma organização possibilitaria o intercâmbio, o debate e a formalização de laços de cooperação não só entre as defensorias de audiências da América Latina, mas também com outras instituições relacionadas à promoção do direito à comunicação (OID, 2014).

Nesse contexto, os intentos de construir uma organização foram materializados em 16 de setembro de 2014, durante o Primeiro Congresso Latino-Americano de Defensorias de Audiências, na sede da Defensoria do Público argentina, localizada na Cidade Autônoma de Buenos Aires, tendo Cynthia Ottaviano como primeira presidenta.

Além da Argentina, representantes⁴² da Colômbia, Brasil, México, Chile e Peru firmaram o compromisso de criação e fortalecimento da Organização Interamericana de Defensoras e Defensores de Audiências (OID). Uma organização não governamental com perspectiva de direitos humanos, composta por ex-defensores e defensoras em atuação, professores e pesquisadores da área de comunicação e representantes de organizações sociais. As exposições dos participantes do Congresso constituíram o livro publicado pela Defensoria do Público argentina em 2015, com foco no papel dessas instituições para o fortalecimento das democracias latino-americanas. *“Este Congreso cumplió con el objetivo de convertirse en un ágora de florecimiento de identidades, culturas e idiomas. Pero también en ser el primer espacio para compartir los problemas y desafíos que enfrentan las Defensorías (...)”* (DPSCA, 2015, p.5).

⁴² Os participantes do Congresso figuram como membros fundadores da organização. A lista a seguir é baseada no cargo que ocupavam em 2014: Cynthia Ottaviano, defensora do público (Argentina); Joseti Marques, ouvidora-geral da EBC (Brasil); Gustavo Castro Caycedo, defensor do *Canal Capital* (Colômbia); Consuelo Cepeda, defensora do *Canal RCN* (Colômbia); Mario Mantilla, defensor do *Canal TRO* (Colômbia); Amparo Pérez, defensora do *Canal Caracol* (Colômbia); Olga Restrepo Yepes, integrante do Comitê do Defensor do Telespectador do *Canal Teleantioquia* (Colômbia); Felipe López Veneroni, defensor do *Canal Once* (México); Francisco Prieto Echaso, defensor do *Canal 22* (México); Beatriz Solís Leree, defensora da *Radio Educación* (México); Adriana Solórzano Fuentes, mediadora do *Instituto Mexicano de la Radio* (México); Gabriel Sosa Plata, *ombudsman* de *Noticias MVS* (México); Gerardo Albarrán de Alba, *ex-ombudsman* de *Noticias MVS* (México); Fernando Oliveira Paulino, *ex-ouvidor* adjunto da EBC (Brasil); Esther Enkin, *ombudsman* de CBC (Canadá); Manuela Gumucio, diretora-geral do *Observatorio de Medios Fucatel* (Chile); Rosa María Alfaro Moreno, fundadora da *Asociación de Comunicadores Sociales Calandria* (Perú); Flavia Pauwels, assessora de assuntos internacionais da defensoria argentina. INTEGRANTES. Organización Interamericana de Defensoras y Defensores de las Audiencias (OID). Disponível em: <https://defensadelpublico.gob.ar/integrantes-organizacion-interamericana-de-defensoras-y-defensores-de-las-audiencias-oid/>

A denominação escolhida também é uma marca latino-americana. Em sua pesquisa, Pauwels (2012, p.94) enumera algumas nomenclaturas, em diferentes idiomas (espanhol, português, francês, inglês, italiano, holandês, turco e dinamarquês), utilizadas para descrever o papel do representante do público junto aos meios de comunicação: “*Ombudsman, Tittarombudsman, Läsarombudsman, Defensor, Ouvidor, Provedor, Médiateur, Public Editor, Readers’ Representative, Difensore civico o Garante dei lettori, Lezersredacteur, Okur Temsilcisi, Laesernes Redaktoer*”.

No contexto da radiodifusão, enquanto são conhecidos como “provedores” em Portugal e mediadores na França, na Espanha são denominados como defensores, assim como nos países latino-americanos que incorporaram a figura. A exceção é o Brasil que, em virtude da herança colonial, optou por utilizar a denominação de ouvidor (Paulino e Silva, 2013; Águila, 2021).

De acordo com Coelho (2019), a América Latina destaca-se como berço de iniciativas inovadoras, impulsionadas pelos contextos regulatórios de alguns países, que possibilitaram a criação de experiências de ouvidorias e defensorias únicas em sua forma de atuação.

O panorama das defensorias de audiências em meios eletrônicos na América Latina apresentou um aumento significativo nos últimos anos. Dados coletados até agosto de 2022 apontam que existiam 179 defensorias de audiências em quatro países latino-americanos: 164 no México, 13 na Colômbia, 01 na Argentina (com alcance nacional) e 01 no Brasil (nos meios públicos federais) (Plata, 2023).

Embora os países tenham incorporado modelos diferentes e com alcances distintos, os objetivos para estabelecer defensorias eram semelhantes. Essas experiências surgem num contexto de consenso relacionado à necessidade de ampliar a participação social no âmbito da comunicação e conseqüentemente nas democracias. No entanto, apesar de observarmos progressos nesse sentido, a consolidação das figuras de defensorias e a tutela dos direitos das audiências enfrentam a resistência de setores empresariais e políticos, além dos desafios legais e normativos atinentes à matéria.

Mesmo que se perceba sensibilidade desses países – cada um em sua própria conjuntura – ao incorporar essa pauta, a simples existência de uma política de comunicação, com leis, regulamentos e instrumentos como as defensorias, por si só, não é suficiente para a garantia efetiva e acesso a esses direitos.

5.5 Conceitos e definições: *Ombudsman, Defensoría del Pueblo, Defensoria Pública e Defensorias de Audiências*

Como destacado anteriormente, as defensorias de audiências no âmbito dos serviços de radiodifusão podem ter denominações distintas, a depender do contexto no qual estão inseridas. No entanto, possuem a mesma origem na essência da figura do *ombudsman* sueco, que evoluiu para outras áreas, entre as quais, a comunicação. Além disso, é preciso considerar que a concepção de *ombudsman* pode possuir significações variáveis, conforme o seu país de origem (Silva, 2015).

Em alguns países latino-americanos, as defensorias de audiências (em suas distintas nomenclaturas) foram criadas inspiradas no modelo da Defensoria do Povo (*defensoría del pueblo*), como o caso da Argentina, e tiveram suas atribuições incorporadas a essa instituição, como o caso do Uruguai e do Equador pós-reforma de 2019.

É importante esclarecer que o Defensor do Povo (*defensor del pueblo*), comum em países de língua espanhola, assemelha-se ao *ombudsman* europeu, sendo um agente de natureza política e não de natureza jurídica. Portanto, não é equivalente à Defensoria Pública brasileira, que oferece assistência jurídica gratuita e é uma instituição independente e permanente, essencial para o funcionamento do sistema de justiça no Brasil (Silva, 2015; Gomes, M. 2017).

No Brasil, a Defensoria Pública foi instituída em 1988 pela Constituição Federal. Encarregada, constitucionalmente, conforme o artigo 134 (parágrafo único), de promover a orientação e assistência jurídica gratuita para as pessoas que não dispõem de condições financeiras para pagar os honorários advocatícios e custas judiciais.

Embora no Brasil não exista especificamente a figura da Defensoria do Povo, Franklyn Silva (2015) explica que, a partir do modelo de atribuições adotado no país, é possível observar que as funções de *ombudsman* foram absorvidas, de certa forma, pelo Ministério Público e pelas Ouvidorias do serviço público⁴³, uma vez que esses órgãos são responsáveis por receber as queixas dos cidadãos e atuar em defesa dos interesses da sociedade.

Outros autores sustentam que as Defensorias Públicas também podem atuar a partir da função de *ombudsman* (Melo, 2018; Gomes, M. 2017). Marcos Gomes (2017, p.03) ressalta a possibilidade da atuação da Defensoria Pública na supervisão das atividades da Administração Pública e na proteção dos direitos humanos, assim como o dever constitucional de atuar extrajudicialmente, “(...) com o escopo de tutelar os direitos fundamentais dos hipossuficientes, evitando abusos e ações arbitrárias do Estado, recebendo e investigando denúncias, e utilizando-se de todas as espécies de medidas capazes de garantir seus direitos”.

⁴³ A criação de ouvidorias no serviço público brasileiro está relacionada à obrigatoriedade de disciplinar “as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (Art. 37, XXII, 3º).

Portanto, embora sejam instituições com diferentes papéis, prerrogativas, abordagens e estruturas, todas estão relacionadas à proteção, promoção, mediação e defesa de direitos, assim como as defensorias de audiências e suas relações com o direito à comunicação.

Logo, os defensores de audiências podem desempenhar diversas funções no contexto do direito à comunicação. Segundo Pauwels (2012), podem atuar como representantes do público, recebendo reclamações e sugestões. Exercer a mediação entre os veículos de comunicação e seu público, buscando resolver e prevenir conflitos. Atuar na supervisão do cumprimento das normas éticas estabelecidas pelas instituições de comunicação e na promoção da reflexão crítica da mídia (Pauwels, 2012).

Para Villanueva (2011), o defensor de audiências é um intermediário entre o público e o meio de comunicação, que busca assegurar a observância dos códigos éticos e dos princípios editoriais, promovendo assim a participação comunitária e a melhoria gradual dos conteúdos.

Além disso, as figuras de defensoria desempenham um papel fundamental na transformação cultural da comunicação, visam atender à função social dos meios de comunicação e criar caminhos para uma comunicação bidirecional e dialógica, permitindo que se *“reflexione, se corrija, mejore y lo más importante que se incluya a la audiencia en la reflexión”* (Villanueva, 2011, p.67).

5.6 Condições, capacidades, funções e dimensões

Fatores relacionados ao contexto sociopolítico e organizacional, bem como à estrutura e ao perfil do serviço, podem influenciar nas condições de atuação dessas figuras e, por isso, exigem atenção ao analisá-las, conforme apontado por Coelho (2019). Segundo o autor, enquanto o contexto sócio-histórico fornece elementos sobre aspectos sociais, culturais e normativos, que incidem tanto na atuação quanto na forma de implementação das experiências, o organizacional trata de como as instituições de comunicação às quais se dedicam estão estruturadas.

Além disso, a estrutura, o tipo de demandas que atendem e o conteúdo veiculado, entre outros aspectos, podem moldar a atuação. Por fim, o perfil pessoal e profissional de quem ocupa esses cargos e integra essas instituições constitui um componente importante na forma como essas figuras desempenham suas funções, seja com uma estrutura hierarquizada ou mais horizontal (Coelho, 2019).

De acordo com Mário Mesquita (1997 *apud* Paulino, 2008), a atuação do *ombudsman* dos leitores (imprensa) requer o exercício de pelo menos sete funções: crítica e simbólica,

discutindo os conteúdos do jornal em suas páginas e ampliando o debate público sobre as decisões editoriais; mediadora, estabelecendo uma ponte entre os leitores e a redação para responder às demandas apresentadas; corretiva, cuidando da retificação de informações imprecisas; persuasiva, recomendando ações para reparar possíveis danos aos direitos dos leitores; pedagógica, esclarecendo aos leitores os processos jornalísticos; dissuasiva, influenciando eventuais decisões dos editores e jornalistas a partir de sua análise crítica do jornal; e cívica, promovendo o debate sobre questões sociais, políticas e econômicas.

Para Aznar (1999), receber e atender as queixas do público é a principal função dos *ombudsmen*. No entanto, seu papel não se resume ao exercício dessa função, pois a figura pode desempenhar um papel crucial como mediadora, constituindo uma via de diálogo entre o meio de comunicação e o público.

Segundo Pauwels (2012), desde uma perspectiva pedagógica, os defensores dos leitores e dos ouvintes têm a responsabilidade de identificar erros, contradições ou violações éticas e sugerir ações corretivas, estimulando os jornalistas a darem explicações e a se retificarem quando necessário. Dessa maneira, visam educar tanto o público quanto os próprios profissionais da mídia sobre a importância e os limites do direito à informação, contribuindo para a defesa desse direito e para o aprimoramento da prática jornalística (Pauwels, 2012).

As concepções de Mesquita (1997 *apud* Paulino, 2008), Aznar (1999) e Pauwels (2012) estão relacionadas às figuras de defensorias e/ou *ombudsman* com caráter autorregulatório, cuja atuação baseia-se, muitas vezes, na decisão de um meio de comunicação em aprimorar a prática e a qualidade jornalística, bem como o relacionamento com o público. No entanto, fornecem elementos imprescindíveis para auxiliar na compreensão das defensorias de audiências criadas desde uma perspectiva correlogratória no âmbito dos meios eletrônicos, a partir da construção de dimensões de análise.

A construção de dimensões de análise visa conciliar as capacidades e as atribuições definidas nas leis e as funções que as defensorias de audiências podem adquirir no âmbito da radiodifusão, a partir do trabalho que desenvolvem, especialmente no contexto latino-americano.

Uma dessas dimensões é a pedagógica, que está relacionada à promoção do direito à comunicação, na mesma linha defendida por Pauwels (2012, p. 24) em relação ao direito à informação. Ou seja, explicar "*en qué consiste este derecho, cómo ejercerlo y cómo reclamar si no es respetado*". Especialmente quando lidamos com um direito que ainda é um conceito em construção e distante de alcançar a mesma materialidade que outros direitos, cujas carências são identificáveis com mais facilidade (Geraldine *et al.*, 2016).

Outro aspecto que compõe essa dimensão é o fomento à análise crítica por parte das audiências sobre os conteúdos produzidos e veiculados pelos meios de comunicação (Pauwels, 2012, p. 24). Ou seja, fornecer elementos para que as audiências avaliem e reclamem quando seus direitos são violados por conteúdos discriminatórios ou falsos, por exemplo.

Portanto, mesmo que as legislações não estabeleçam diretamente a função pedagógica das defensorias, torna-se imprescindível analisar como essas instituições atuam a partir dessa perspectiva, especialmente no contexto latino-americano.

Outra dimensão de análise é a participativa. María Soledad Segura e Alejandro Linares (2022a; 2022b) incluem as defensorias de audiências no marco de instituições participativas criadas a partir de leis de radiodifusão, comunicação audiovisual, telecomunicações e acesso à informação sancionadas em quatro países latino-americanos entre 2000 e 2020⁴⁴. Para os autores, essas entidades participativas são consideradas inovações institucionais recentes nas democracias da América Latina, independente da área da política pública (Segura e Linares, no prelo).

Nesse sentido, argumentam que a participação é um dos pilares do direito à comunicação e que as instituições participativas criadas nesse contexto resultaram da incidência de organizações da sociedade civil, que se mobilizaram para promover mudanças baseadas na luta por esse direito e para institucionalizar a participação social no âmbito da comunicação (Segura e Linares, 2022a; 2022b; no prelo). Assim, essa dimensão está relacionada tanto à conformação da figura estabelecida nas leis a partir da incidência dessas organizações quanto ao compromisso de criar condições reais para a participação dos sujeitos no direito à comunicação.

Em diálogo com Marita Mata (2023, informação verbal) sobre as relações das defensorias de audiências com o direito à comunicação, especialmente na América Latina, sobre como analisá-las a partir dessa perspectiva, considerando as supracitadas dimensões, a pesquisadora destacou que essas instituições, estabelecidas no marco de políticas de comunicação, não podem ser definidas por uma única dimensão. Com base na experiência da Defensoria do Público argentina, ela indicou pelo menos três dimensões para analisá-las em relação ao direito à comunicação: jurídica, formativa e mediadora.

⁴⁴ O estudo centra-se em instituições participativas estabelecidas pelas leis sancionadas na Argentina, Uruguai, Equador e México e em como (e se) puderam evitar ou limitar a captura das políticas de comunicação pelas elites políticas e econômicas. Além das defensorias de audiências, criadas no marco regulatório dos países com modelos distintos, os autores também analisam conselhos e comissões ligados às autoridades reguladoras, assim como para os meios públicos e temas relacionados à infância e adolescência, e instituições participativas vinculadas ao acesso à informação pública.

A dimensão jurídica está relacionada ao cumprimento da lei e à proteção dos direitos das audiências, que inclui a prerrogativa de receber e atender as manifestações dos sujeitos desse direito e intervir, até onde podem, para defendê-los.

(...) Yo creo que son instituciones con una fuerte dimensión jurídica, en tanto tienen que controlar (...) el cumplimiento de la ley, eso lo principal, porque para eso está la defensoría. Hay unos derechos que la ley protege o instituye y tiene que velar para que eso se cumpla. Entonces, yo creo que las defensorías no pueden dejar de lado eso: recibir denuncias, atender las denuncias, intervenir hasta donde pueden con los causantes del perjuicio, los medios, en tareas de reparación, etc. (Mata, 2023, informação verbal).

Essa dimensão contempla as capacidades definidas tanto na legislação argentina quanto na mexicana sobre o papel de zelar pelos direitos das audiências, e de receber, canalizar e dar seguimento às demandas recebidas, embora com limitações relacionadas ao alcance de atuação.

Segundo Mata (2023, informação verbal), a dimensão formativa é substancial, especialmente porque existe um direito ainda não reconhecido ou reconhecido de forma desigual, que precisa ser estabelecido e internalizado. Assim, argumenta que as defensorias de audiências podem atuar como escolas para o direito à comunicação, por meio de ações de capacitação, promoção e conscientização sobre esse direito.

Essa asserção dialoga com a função pedagógica que as defensorias podem desenvolver no curso de suas ações, transformando-a, de certa forma, em sua principal característica, especialmente porque não possuem capacidade sancionatória. Para Linares e Segura (2023, p.136), as defensorias “*are pedagogical mechanisms of citizen participation in the field of communication*”.

Por fim, Mata (2023, informação verbal) argumenta que a ideia de mediação está presente tanto na dimensão formativa quanto na jurídica. “*(...) la idea del mediador tiene que ver con aquel que tiene elementos para que un otro o una otra ejerzan sus derechos*”. Essa perspectiva alinha-se à ideia defendida por Mata (2023 [2015]) sobre repensar a figura do comunicador em seu vínculo com os sujeitos do direito à comunicação.

Contra la idea de formar personas con capacidades de expresarse, de argumentar, de interpretar, de inventar, sostuve que para hacer de la comunicación como derecho una nueva matriz cultural y política de nuestra labor académica necesitábamos poder concebir a los comunicadores como mediadores (Mata, (2023 [2015]), p. 677).

Ou seja, profissionais com habilidades para facilitar o diálogo entre diferentes perspectivas, para reconhecer e promover a diversidade de vozes, bem como para dar voz aos silêncios presentes na sociedade, facilitando a participação no espaço público. Além disso,

capazes de construir discursos que reflitam as múltiplas linguagens, histórias e tradições (Mata, 2023 [2015]).

Entonces, yo cuando siempre digo, uno tendría que formar no comunicadores sino mediadores, es pensando que, si yo creo que la comunicación es un derecho, yo tengo que formar el comunicador de modo tal que el comunicador no diga su palabra, sino que haga florecer la palabra de los otros, ¿cierto? (Mata, 2023, informação verbal).

Logo, é fundamental que as audiências, enquanto sujeitos de direito, tenham a oportunidade de se expressar e dizer suas palavras. Nesse sentido, a perspectiva de mediação está relacionada à função de facilitar espaços e abordagens, além de promover estratégias para o exercício do direito à comunicação.

(...) en ese sentido, la defensoría tiene por función, en tanto reconoce el derecho a la comunicación, lograr que los otros lo reconozcan. No se trata sólo de que la defensoría defienda la comunicación, sino que las personas lleguen a defenderla. Entonces, me parece que en la función de controlador y supervisión de aplicación de la ley, que sería la función más jurídica y la función de formación, creo que en ambas instancias está presente una idea fuerte de mediación (Mata, 2023, informação verbal).

As reflexões e definições apresentadas por essas autoras e autores constituem-se como elementos fundamentais para a construção das dimensões de análise que propomos nesta pesquisa. Logo, além da observância dos fatores que podem moldar a atuação, as capacidades previstas no arcabouço normativo e as funções adquiridas no curso das ações são fundamentais para entender o papel que as defensorias de audiências podem desempenhar na promoção, defesa e mediação do direito à comunicação.

Portanto, em virtude do exposto, propomos a análise das defensorias de audiências no marco de leis de radiodifusão e de comunicação audiovisual a partir de quatro dimensões relacionadas ao direito à comunicação:

- **Dimensão participativa:** Considerando que a participação é uma dimensão do direito à comunicação, refere-se à capacidade prevista no arcabouço normativo e à função que as defensorias de audiências podem assumir ao promover espaços para a participação dos sujeitos desse direito. Além do compromisso de criar condições reais para que a participação e o diálogo aconteçam efetivamente, com a viabilização de espaços de interação, de fala e escuta, alinhado às premissas da dialogicidade e horizontalidade, fundamentais ao direito à comunicação;
- **Dimensão pedagógica:** A função pedagógica das defensorias está relacionada à promoção de uma formação crítica sobre os meios de comunicação, tanto entre as audiências quanto entre os jornalistas. Isso implica não apenas educar o público sobre

seus direitos e como exercê-los, mas também envolver os jornalistas em discussões sobre ética, responsabilidade e qualidade na comunicação (Pauwels, 2012). Refere-se à função que as defensorias podem desenvolver ao difundir e promover uma compreensão mais ampla e crítica do direito à comunicação;

- **Dimensão mediadora:** Refere-se à capacidade de constituir uma via de diálogo entre as instituições de comunicação e as audiências. Assim como à função de facilitar espaços e abordagens, além de promover estratégias para o exercício do direito à comunicação;
- **Dimensão formal/jurídica:** Velar pelos direitos das audiências, previstos tanto nos marcos regulatórios nacionais quanto em tratados internacionais relacionados ao direito à comunicação, entre outros direitos que compõem o arcabouço jurídico do país. Receber, canalizar e dar seguimento às demandas do público, considerando as limitações relacionadas ao alcance de atuação nesse sentido.

PARTE III - METODOLOGIA

6. REFERENCIAL E PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia é, em síntese, “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, que inclui concepções teóricas e as técnicas disponíveis alinhadas à criatividade e às escolhas de quem realiza a pesquisa (Minayo, 2001, p.16). Nesse sentido, optou-se por uma abordagem qualitativa para condução desta pesquisa, que “tende a ser direcionada, à medida que se desenvolve” (Dantas e Lima, 2018, p.15), cujo foco da análise sempre será interpretativo, mesmo que dados sejam quantificados (Strauss e Corbin, 2008).

Além disso, a pesquisa científica deve ser conduzida a partir de um campo específico, relacionado ao objeto ou à problemática, com base em um quadro teórico de referência. Nessa perspectiva, este estudo tem suas bases assentadas nos campos da Comunicação, das Políticas Públicas (Política de Comunicação) e dos Direitos Humanos (Direito à Comunicação), para analisar aspectos das experiências das defensorias de audiências na Argentina e no México.

Em seguimento, optamos pela análise comparativa como método de pesquisa para observar e compreender os alcances, aproximações e diferenças a partir de como essas defensorias se desenvolvem em cada país. De igual modo, recorreremos ao referencial da Hermenêutica de Profundidade (HP), uma “metodologia de interpretação” proposta pelo sociólogo britânico John B. Thompson (1995), que tem sido utilizada como opção teórico-metodológica aplicada às pesquisas sobre Direito e Política de Comunicação (Nogueira, 2020). Adicionalmente, as técnicas utilizadas foram: pesquisa bibliográfica, exploratória e de campo, análise documental, entrevista em profundidade semiestruturada e análise de conteúdo, estimulando uma reflexão crítica em perspectiva comparada.

Neste tópico, além de discorrermos sobre o referencial metodológico, apresentaremos também a “cozinha da pesquisa”, como um exercício de descrição das técnicas e da condução das etapas.

6.1 Análise comparativa

Um estudo comparativo pressupõe o entendimento do funcionamento das relações sociais e suas complexidades, e exige a identificação dos pontos que irão integrar essa comparação, sejam semelhanças ou diferenças. Portanto, definir os critérios de análise

alinhados ao problema é imprescindível para a realização de uma pesquisa comparativa, assim como a interação dialógica entre teoria e realidade empírica. A partir disso, abordamos a análise comparativa como um processo vinculado à teoria, metodologia e realidade empírica, observando como cada elemento contribui para responder à pergunta de pesquisa (Herrmann, Anciaux, Guazina, 2017).

O contexto é um elemento central da análise comparativa, enquanto o idioma é um instrumento metodológico importante para “para desbloquear o contexto”, que pode ser “entendido como um conjunto dinâmico e complexo de relações sociais com efeito sobre o fenômeno, além de transcendê-lo” (March e Olsen, 1989 *apud* Herrmann, Anciaux, Guazina, 2017, p. 22-23). Logo, as vivências concretas e o aprendizado do idioma contribuíram para “desbloquear o contexto” a partir do qual as experiências estudadas nesta pesquisa se desenvolvem.

Nessa perspectiva, adotamos a abordagem de “comparar para compreender”, no sentido de possibilitar a busca de “traços comuns, mesmo universais, entre as diferentes situações que experimentam ou descobrem”, e se abrir para uma nova compreensão das variáveis e das dinâmicas causais (Herrmann, Anciaux, Guazina, 2017, p. 23).

Para Madalena Oliveira e Fernando Paulino (2017, p. 58), comparar implica conhecer, cujo objetivo centra-se em “encontrar explicações e contribuir para a definição de classificações e tipologias pretensamente universais”.

No entanto, é preciso considerar também que os estudos comparativos procuram tanto similitudes quanto distinções. Embora os traços comuns pareçam predominar nesse tipo de estudo, é na articulação do que é distinto e semelhante que se constroem as pesquisas comparativas.

Segundo os autores, o desafio de operacionalizar os termos de uma pesquisa comparada é, sobretudo, cultural em se tratando do campo das Ciências da Comunicação.

Implica compreender formas de ser e de estar, tradições sociais, culturais e políticas e contextos específicos de ação. Significa, por outras palavras, conhecer o que é comum (estabelecer as leis gerais) a partir da consciência do que é diferente (compreender contextos), o que nem sempre pode ser aferido por critérios exatos, mas antes pela intuição de quem conhece a partir do interior (Oliveira e Paulino, 2017, p.59).

Logo, um dos principais desafios desta pesquisa foi estabelecer critérios comparativos que possibilitassem o diálogo entre as defensorias mexicanas e a argentina, considerando as semelhanças e distinções, bem como os limites e alcances que o desenho institucional e a estrutura impõem em cada país. Por isso, apostamos em uma discussão em perspectiva,

colocando as questões a partir da experiência dos países, sem antagonizá-los, partindo de uma abordagem relacional. Uma análise comparativa que, especialmente, propõe-se dialógica, vinculada à teoria, metodologia e realidade empírica, como aquela articulada na coletânea⁴⁵ organizada por Fernando Paulino, Gabriel Kaplún, Miguel Mariño e Leonardo Custódio (2020).

Na obra, as autoras e os autores assumem o desafio de estabelecer um diálogo transcontinental para explorar o campo complexo dos Estudos da Comunicação em contextos tão específicos, como a América Latina e a Europa, sem cair nas armadilhas das generalizações, do comparar por comparar. A maioria dos capítulos aposta numa discussão em perspectiva, colocando as questões a partir da experiência de cada continente, sem antagonizá-las. Mesmo os capítulos que propõem uma análise mais centrada na comparação partem de uma abordagem relacional e trazem reflexões novas sobre o campo. Uma obra que se propõe dialógica, oferecendo uma perspectiva para romper, inclusive, com esquemas hegemônicos que ainda dominam o âmbito acadêmico (Nogueira, 2021b).

Além disso, não tivemos a intenção de realizar uma medição quantitativa da eficiência e/ou efetividade da política de comunicação ou da implementação e atuação das defensorias. Da mesma forma, não propomos um modelo único prescritivo ou uma comparação que resulte em um ranqueamento das defensorias. Por outro lado, nossa intenção foi sistematizar possibilidades de análise e propor um quadro analítico que, assim como sugerem os "Indicadores de desenvolvimento da mídia"⁴⁶, possa ser adaptado às necessidades de análise de contextos específicos.

Logo, para estabelecer uma análise comparativa entre os dois países, com seus desenhos e modelos, torna-se imprescindível identificar categorias vinculadas à teoria, metodologia e realidade empírica, de forma a permitir uma sistematização que forneça elementos comuns e distintos para avaliar os conceitos relacionados, assim como os limites e alcances em cada contexto. Conforme ressalta Miriam Wimmer (2012), embora as categorias e indicadores

⁴⁵ Publicado em 2020, com versões em inglês e espanhol, o livro *Tradiciones de Investigación en Diálogo – Estudios sobre Comunicación en América Latina y Europa* é fruto de um diálogo transoceânico, gestado em um grupo de trabalho de pesquisadores e pesquisadoras da Associação Latino-Americana de Pesquisadores da Comunicação (ALAIIC) e da *European Communication Research and Education Association* (ECREA), com o apoio da Associação Internacional de Estudos em Comunicação Social (IAMCR, sua sigla em inglês) e das Universidades de Brasília e de Valladolid. Cada parte conta com textos nos quais autores europeus e latino-americanos abordam essas tradições com foco nas perspectivas regionais, além de textos-diálogos que encerram cada capítulo (Nogueira, 2021b).

⁴⁶ Produzido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2010), o documento não prescreve um receituário metodológico fixo, preferindo uma abordagem do tipo “kit de ferramentas” que permita a adaptação dos indicadores, conforme as particularidades do contexto nacional. UNESCO - Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163102_por

desempenhem a função de guiar a pesquisa comparativa, é necessário considerar as características distintivas, especialmente quando se trata de países com modelos diferentes. Isso porque nem sempre essas características podem ser adequadamente refletidas por um conjunto padronizado de categorias e indicadores.

Por isso, não se trata apenas de definir categorias de análise para enquadrar um modelo em relação ao outro, mas sim de utilizá-las, conforme pontua Wimmer (2012, p. 45), na “medida em que se revelarem úteis para os propósitos da pesquisa, sem prejuízo da análise de outras características estruturais relevantes de cada modelo”. Essa abordagem não implica em uma menor criteriosidade ou rigor, uma vez que considera as particularidades dos países e modelos em estudo.

Na perspectiva de “comparar para compreender”, buscou-se analisar as semelhanças e as diferenças relacionadas ao processo de implementação das defensorias na Argentina e no México, bem como ao desenho institucional, às capacidades e às funções. O intuito foi obter uma compreensão mais completa e aprofundada das questões em análise: embora com distinções, encontrar traços comuns a partir das relações com o direito à comunicação.

6.2 Hermenêutica de Profundidade

Direito e política de comunicação são construções simbólicas significativas que podem ser analisadas à luz da Hermenêutica de Profundidade (HP), que se baseia na análise do contexto sócio-histórico e na interpretação das formas simbólicas presentes no meio social (Thompson, 1995). Esse referencial teórico-metodológico tem sido utilizado em pesquisas desenvolvidas no PPG-FAC⁴⁷ para discutir questões inerentes ao direito e à política de comunicação, tais como responsabilidade social da mídia, regulação e correção, direito à informação, ouvidorias, comunicação pública, diversidade, direitos humanos, entre outros temas relacionados (Nogueira, 2020).

Segundo Thompson (1995, p. 355), "o objeto de análise é uma construção simbólica significativa, que requer interpretação". Portanto, é necessário contextualizar socialmente as formas simbólicas e suas características estruturais internas, considerando as condições sociais e históricas específicas nas quais estão inseridas.

A escolha da Hermenêutica de Profundidade está alinhada com o quadro teórico proposto, uma vez que é essencial compreender as condições sociais e históricas relacionadas ao contexto dos países que promulgaram leis que criaram defensorias de audiências. Além

⁴⁷ Ver de Paulino (2008), Coelho (2013; 2019), Sousa (2014), Dutra (2015; 2021), Santos (2016), Silva (2019).

disso, dialoga com a perspectiva escolhida para observar as políticas de comunicação como um processo que envolve diversos atores, para além de uma ação exclusivamente estatal.

O quadro de análise da HP é composto por três fases: sócio-histórica; formal ou discursiva; e interpretação/reinterpretação. De acordo com Thompson (1995, p. 365), esse percurso metodológico não deve ocorrer de forma isolada, pois “as fases devem ser vistas não tanto como estágios separados de um método sequencial, mas antes como dimensões analiticamente distintas de um processo interpretativo complexo”.

Ou seja, embora haja necessidade de fazer distinção entre as fases, que exigem condutas teórico-metodológicas peculiares para cada uma, elas também são complementares para abarcar a complexidade do processo interpretativo. Da mesma forma, consideram técnicas e abordagens distintas para lidar com esse processo com o rigor científico necessário (Veronese e Guareschi, 2006), a exemplo do que ocorre nas pesquisas citadas anteriormente no âmbito do PPG-FAC.

6.3 Fases da HP, procedimentos e técnicas de pesquisa

Thompson (1995) situa a interpretação da *doxa*, ou seja, da vida cotidiana, como o ponto de partida para análise hermenêutica, tendo em vista que o objeto das nossas investigações já é pré-interpretado. Desse modo, a realização desta pesquisa exigiu movimentos aproximativos em direção à “vida cotidiana” do México e da Argentina, no que se refere tanto ao panorama de defensorias existentes nos países quanto ao aparato teórico e normativo.

Inicialmente, realizamos uma pesquisa exploratória, que pode constituir a primeira etapa de um estudo mais amplo, desenvolvida para proporcionar “uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (Gil, 2009, p. 43). O objetivo foi se aproximar do campo-sujeito, previamente interpretado, para a tomada de decisões que viabilizassem a realização deste estudo.

Em relação à defensoria da Argentina, o acúmulo advindo da pesquisa de mestrado (Nogueira, 2018) e os estudos desenvolvidos por Ottaviano (2021; 2014), Pérez-Alaejos, Prieto e Rubini (2021), Venier (2019) e Pauwels (2012; 2014; 2015) possibilitaram entender previamente as características estruturais internas daquele país. Além disso, forneceram elementos teóricos e metodológicos para esta pesquisa.

O fato de a lei mexicana definir que cada concessionário deve criar defensorias exigiu uma exploração prévia do panorama do país, sem a qual não poderíamos estabelecer critérios que possibilitassem o diálogo com o caso argentino. Uma especificidade que demandava

elementos e respostas que não teríamos acesso sem uma exploração prévia das defensorias existentes no contexto mexicano. Tal situação, conforme explicam Deslauriers e Kérisit (2008, p.134), pode ser resolvida em pesquisas com delineamento qualitativo, como é o caso desta, uma vez que o objeto é, simultaneamente, tanto o ponto de partida quanto o de chegada. Dessa forma, a construção do objeto ocorre progressivamente, “em ligação com o campo, a partir da interação dos dados coletados como a análise que deles é extraída, e não somente à luz da literatura sobre o assunto”.

No caso do México, o objetivo da pesquisa exploratória⁴⁸ foi dimensionar o contexto de defensorias em funcionamento no país e definir os casos que integrariam o corpus de análise. Em virtude disso, realizamos: pesquisa bibliográfica com foco nos estudos realizados por Beatriz Solís Leree e Alfredo Velázquez Díaz (2019), e por Laura Martínez Águila (2019); análise documental com acesso à base de dados públicos do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT)⁴⁹, especificamente o Registro Público de Concessões (RPC)⁵⁰, o Registro Público de Defensores (RPD)⁵¹ e o “*micrositio Somos Audiencias*”⁵²; análise documental das informações disponibilizadas pela Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA)⁵³ e pela Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) do México; além de entrevistas prévias com defensores mexicanos.

No entanto, obter informações atualizadas e verificáveis sobre as defensorias no México foi uma tarefa desafiadora. Enquanto os dados oficiais se mostravam desatualizados e opacos, a referência mais próxima que tínhamos era a análise realizada por Leree e Díaz (2019) nos registros públicos do IFT, que inclusive demonstrou a dificuldade de compreensão do banco de dados do Instituto. Se esse é um desafio para pesquisadores nativos e estrangeiros, pode ser um obstáculo para a sociedade de forma geral, que busca informações específicas sobre as defensorias e tende a não as encontrar acessíveis e sistematizadas (Nogueira, 2022a).

Em 2019, os autores identificaram a existência de 101 registros de defensores ativos, exercendo suas funções em rádio e televisão, seja atendendo a um concessionário e suas frequências, grupos de concessionários, ou por meio de órgãos de representação. No entanto,

⁴⁸ Alguns dos resultados e percepções advindos da pesquisa exploratória subsidiaram o artigo publicado nos Anais do XVI Congresso da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIIC), realizado em Cidade de Buenos Aires, no qual participei durante o estágio sanduíche no país (Nogueira, 2022a).

⁴⁹ Criado pela LFTR, o IFT é a autoridade responsável por regular, promover e supervisionar o uso e a prestação de serviços dos setores de radiodifusão e das telecomunicações no país (México, 2014).

⁵⁰ Disponível em: <https://rpc.ift.org.mx/vrpc>. Acesso em: 30 ago. 2021.

⁵¹ Disponível em: <https://rpc.ift.org.mx/vrpc#defensores-audiencia>. Acesso em: 30 ago. 2021.

⁵² Disponível em: <http://somosaudiencias.ift.org.mx/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

⁵³ Disponível em: <https://amda.unam.mx/quienes-somos/>. Acesso em: 22 ago. 2021.

esses 101 defensores representavam um número pequeno em um universo de quase 2.000 registros indicados na base de dados do IFT (Leree e Díaz, 2019).

A pesquisa exploratória nos proporcionou elementos para compreender esse contexto, especialmente as dificuldades relacionadas ao acesso à informação sobre o cenário real de defensorias em funcionamento no México (ou em que condições funcionam), e foi fundamental para a definição das categorias de análise.

Essas limitações foram superadas a partir da pesquisa de campo, das entrevistas realizadas e das informações às quais tivemos acesso. Por isso, optamos por considerar o conjunto de defensorias e suas especificidades para compor o corpus mexicano e, ao invés de definir experiências específicas, como vislumbrado inicialmente, utilizamos os casos de forma ilustrativa.

Dessa forma, colocamos em perspectiva o combinado de experiências do México com a Defensoria do Público argentina, que inclui figuras criadas antes da obrigatoriedade e que seguiram funcionando após a LFTR, e outras estabelecidas posteriormente à sanção da lei. Como as defensorias do México apresentam características distintas entre si, alguns casos foram utilizados para ilustrar ou descrever as estruturas e ações de maneira pontual, sem que isso incorra em generalizações, mas sim como características proeminentes.

6.3.1 Análise Sócio-Histórica

Nesta etapa, em que foi necessário reconstruir as condições sociais e históricas a partir das quais as defensorias de audiências se desenvolveram, também lidamos com diversos desafios relacionados aos limites do processo de pesquisa.

Conforme nos ensina Paulo Freire (1989), a leitura do mundo precede a leitura da palavra, sendo importante considerar o contexto concreto em que as experiências ocorrem, como exemplificado no seu método de alfabetização (Freire, [1968] 2021b). Portanto, nenhum fenômeno ou prática está dissociado de seu contexto, embora esteja em diálogo com outros universos e práticas. Esse é um aspecto fundamental a ser observado, especialmente quando nos propomos, como nesta pesquisa, a interpretar uma realidade cotidiana que é diferente da nossa (pré-interpretada), para irmos além de uma análise formal dos fenômenos postos. Como alerta Thompson (1995), as formas simbólicas estão intrinsecamente ligadas às condições sociais em que são produzidas.

Assim, para compreendermos as defensorias de audiências, tanto na Argentina quanto no México, foi necessário considerar o contexto histórico, político, normativo e midiático a

partir do qual foi construída a política de comunicação que previa a criação dessas figuras. Essas questões nos levaram ao passado dessas experiências e exigiram a reconstrução das condições sociais e históricas relacionadas à ação contextual nos países que levaram à formulação da política de comunicação. Além disso, a “Análise Sócio-Histórica” possibilitou adentrar nos debates relacionados ao entendimento da comunicação como um direito humano.

Nessa etapa, foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica, análise documental, pesquisa de campo e entrevistas, com o objetivo de compreender as situações espaço-temporais específicas, revisar conceitos e atualizações relacionados à vigência das leis e ao funcionamento das defensorias.

A pesquisa bibliográfica forneceu o referencial teórico, que abrange o direito à comunicação, as políticas públicas de comunicação e as defensorias de audiências. Um referencial extenso, considerando a vasta produção científica na área. Portanto, ao delimitarmos a revisão bibliográfica, concentramos-nos, inicialmente, nas discussões voltadas para o contexto latino-americano, com ênfase nos casos da Argentina e do México, buscando o suporte no pensamento regional sobre os direitos das audiências, as defensorias e a incidência da sociedade civil nesse contexto. Este arcabouço teórico orientou a incursão em campo e fundamentou a análise dos resultados encontrados.

Na análise documental, compreendida pela “identificação, verificação e apreciação de documentos para determinado fim” (Barros e Duarte, 2006, p. 271), analisamos documentos relativos aos casos argentino e mexicano, tais como: constituições, leis, resoluções, decretos, normativas; e ainda, relatórios de atividades das defensorias; documentos internacionais, como tratados e declarações que versam sobre a temática de direitos humanos. Além de contextualizar o processo de construção das políticas de comunicação e de identificar os diversos atores sociais envolvidos nesse processo, esta técnica contribuiu para estabelecer parâmetros comparativos e relacionais.

A etapa de pesquisa de campo, realizada no México e na Argentina, foi fundamental para conhecer as experiências de forma presencial, coletar informações e conduzir entrevistas. Este percurso ocorreu no contexto da pandemia da COVID 19, em meio a incertezas, medos e adoecimento, incluindo as restrições e medidas de enfrentamento adotadas em cada país, o que implicou em situações que estavam além do controle e das decisões desta pesquisadora⁵⁴.

⁵⁴ Embora a Organização Mundial da Saúde (OMS) tenha decretado o fim da Emergência de Saúde Pública da pandemia da COVID 19 em todo o planeta em 5 de maio de 2023, os impactos na subjetividade e na saúde das pessoas, especialmente na saúde mental, perduram. Se você está lendo este texto, é porque esta tese foi efetivamente escrita. No entanto, em diversos momentos, duvidei de que isso seria possível. Não só porque passamos por uma pandemia, mas porque, além de tudo, vivíamos uma pandemia.

Com a suspensão do calendário acadêmico⁵⁵ da Universidade de Brasília, em respeito às medidas de enfrentamento orientadas pela Organização Mundial da Saúde, o cronograma inicial do projeto de tese foi alterado, impactando diretamente na etapa de pesquisa de campo e realização de entrevistas.

A prioridade inicial consistia em realizar pesquisa de campo nos dois países, conduzir entrevistas e coletar dados *in loco*. Além disso, a intenção era também participar de um estágio de doutorado sanduíche em um deles. É importante ressaltar que, embora a visita às instalações das defensorias e aos locais de trabalho dos defensores também fizesse parte do escopo de análise, optamos por não utilizar técnicas de observação das rotinas e do cotidiano dessas instituições. Mesmo no caso de um estágio de doutorado sanduíche, observar o cotidiano das experiências não era o foco, uma vez que não seria possível aplicar o mesmo procedimento nos dois países, que possuem modelos distintos e diversas defensorias, especialmente no caso do México.

Enquanto aguardávamos os próximos dias, meses e anos, lidávamos com os impactos da pandemia e pensávamos em alternativas para seguir com a pesquisa. Durante este período marcado por incertezas e medos, incluindo restrições de viagem e fechamento de aeroportos, cogitamos diversas possibilidades, desde a redefinição do objeto e do alcance da pesquisa até os procedimentos metodológicos e o tipo de estudo a ser realizado.

No entanto, mesmo com os desafios enfrentados, decidimos seguir o plano inicial. Felizmente, embora com quase um ano de atraso, a pesquisa de campo aconteceu em ambos os países, com a oportunidade de realizar um estágio pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) na Argentina.

A escolha da Argentina ao invés do México foi baseada em diferentes critérios. Embora o plano inicial fosse realizar o estágio no México, devido ao acúmulo sobre a defensoria da Argentina durante o mestrado, decidimos priorizar outros aspectos, como o aprofundamento teórico da tese. Esse foi um dos motivos que nos levou a optar por realizá-lo sob a supervisão da professora María Soledad Segura, na Universidade Nacional de Córdoba⁵⁶.

⁵⁵ Em virtude do período emergencial de saúde pública decorrente da Covid-19, a Universidade de Brasília suspendeu, em 23 de março de 2020, o calendário acadêmico do primeiro semestre letivo de 2020. Foram aproximadamente seis meses com o calendário suspenso, sem aulas e outras atividades acadêmicas, e com atividades administrativas restritas. O primeiro semestre letivo de 2020 só começou em agosto do referido ano. Além da suspensão do calendário acadêmico, também foram adotadas medidas como a prorrogação de defesas de trabalho de conclusão de curso, a migração das atividades acadêmicas para a modalidade remota emergencial e, posteriormente, na modalidade híbrida, entre outras, até o retorno presencial efetivo em junho de 2022.

⁵⁶ Um dos objetivos do período de intercâmbio foi buscar referências para aprofundar o quadro teórico e analítico

Além das justificativas formais e metodológicas, é importante mencionar que, mesmo em um período mais controlado da pandemia, não concebia, pessoalmente, a possibilidade de passar pelo menos seis meses em um país distante, de onde poderia ser difícil retornar rapidamente para casa em casos extremos. A Argentina, por estar próxima ao Brasil e compartilhar uma fronteira, tornou-se a escolha mais viável em termos de segurança e proximidade familiar.

No México, as atividades foram concentradas na Cidade do México, entre 7 e 28 de junho de 2022, e, em virtude da pandemia, algumas entrevistas aconteceram online (duas) mesmo enquanto estava presencialmente no país. Além disso, após retornar ao Brasil, realizei entrevistas virtuais com referentes mexicanos, em agosto do mesmo ano. Na Argentina, as atividades aconteceram durante o estágio sanduíche na cidade de Córdoba, entre setembro de 2022 e fevereiro de 2023. Nesse período, foram realizadas entrevistas em Buenos Aires e visitas à sede da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual. Além de uma entrevista presencial e outras virtuais em Córdoba.

Quanto às entrevistas, essa técnica transitou entre a primeira e segunda fase da HP. Além de fornecer elementos para a análise sócio-histórica, seu conteúdo subsidiou a análise de conteúdo que empreendemos. Entendemos as entrevistas como uma interação social, uma técnica que permite “recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que se deseja conhecer”. Em pesquisas de abordagem qualitativa, a realização de entrevistas é um recurso metodológico adequado, por ser “uma técnica qualitativa que explora o assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada” (Barros e Duarte, 2006, p.62).

Em virtude disso, o formato utilizado foi o de entrevista individual em profundidade, com roteiro semiaberto, a partir de questões-guias (Barros e Duarte, 2006; Dantas e Lima, 2018), o que permitiu flexibilidade tanto ao informante para definir termos das respostas quanto à entrevistadora para fazer ajustes nas perguntas a partir do perfil das pessoas entrevistadas.

(...) Apesar de existir um roteiro de entrevista, este não é fechado, podendo o entrevistador, de acordo com a sua experiência e o desenrolar da conversa com o

desta pesquisa. Essa foi uma das razões para escolher a universidade e a professora anfitriã, que tem produção consolidada e reconhecida na região com temas relacionados à tese. Além do contato prévio com suas produções sobre direito à comunicação, sociedade civil, políticas de comunicação e leis de radiodifusão, tive a oportunidade de conhecer suas pesquisas mais recentes, realizadas em colaboração com o professor Alejandro Linares, sobre instituições participativas criadas por essas leis, incluindo as defensorias de audiências. A participação nas atividades do grupo de pesquisa também foi muito importante nesse sentido. Outrossim, durante o período de estágio sanduíche também participei de eventos científicos e acadêmicos em Córdoba e Buenos Aires, e vivenciei experiências pessoais, culturais, sociais e políticas.

entrevistado, adaptar o roteiro em decorrência da sua interpretação, de acordo com um diálogo estabelecido e crítico com a realidade. Sendo uma técnica qualitativa, a tentativa de “compreender” e/ou “explicar” determinado fenômeno ou realidade são as grandes razões de sua utilização (Dantas e Lima, 2018, p.127).

O roteiro semiaberto, organizado a partir de blocos com questões-guias, contemplou quatro aspectos gerais: a) o contexto histórico das defensorias, explorando o passado das experiências e informações sobre os processos políticos de construção das leis nos dois países; b) a estrutura e o funcionamento das defensorias, incluindo as relações com o direito à comunicação; c) participação das audiências; d) avaliação, análise e perspectivas futuras⁵⁷. Importante ressaltar que algumas questões-guias foram adaptadas, considerando as especificidades do perfil de alguns entrevistados. Porém, mesmo adaptadas, as perguntas foram alinhadas aos blocos gerais definidos.

6.3.2 Entrevistas realizadas

Quanto aos entrevistados, foram definidos três grupos com perfis distintos: interno; externo; e estatal/regulador. O grupo interno foi o principal e os demais complementares, uma vez que nem todos tiveram participantes nos dois países, apesar das tentativas de contato. A pesquisa exploratória forneceu indicativos de nomes e contatos de entrevistados, incluindo defensores atuais e anteriores, pesquisadores especializados e representantes da sociedade civil.

O grupo interno, integrado por defensores e profissionais que trabalham diretamente nas defensorias, incluiu tanto os ocupantes atuais quanto aqueles que ocuparam essa posição anteriormente, além de profissionais com atuação em áreas estratégicas, como de formação/capacitação; e de áreas administrativas, embora não fosse o foco. O objetivo foi obter informações sobre o contexto de criação, a estrutura das defensorias, o funcionamento interno, os espaços de participação, e os princípios relacionados ao direito à comunicação que guiam a atuação dessas instituições.

Inicialmente, o grupo externo seria composto por atores-chave relacionados à temática do direito à comunicação, políticas de comunicação e defensorias de audiências, incluindo integrantes de organizações da sociedade civil e pesquisadores de referência na área. O objetivo era obter informações sobre o processo de construção das leis de radiodifusão nos dois países: como a inclusão das defensorias na agenda, a participação da sociedade civil e as disputas

⁵⁷ Em razão da delimitação do problema de pesquisa, os aspectos relacionados às perguntas dos blocos “c” e “d” serão aprofundados em pesquisas futuras.

travadas nesse processo. No entanto, este grupo acabou se mesclando com o anterior, uma vez que, no caso do México, todos os defensores entrevistados fazem parte de organizações da sociedade civil, e na Argentina, alguns profissionais da Defensoria do Público também têm vínculo com organizações da sociedade civil ou são pesquisadores de referência na área.

Em relação ao grupo estatal/regulador, a intenção era entrevistar representantes de órgãos de regulação e/ou instituições políticas que têm relação direta com as defensorias. A exemplo de parlamentares e técnicos da Câmara Bicameral do Congresso da Nação, no caso da Argentina, e de gestores e técnicos do Instituto Federal de Telecomunicações do México, que lidam com os direitos das audiências e as defensorias. O objetivo era obter a perspectiva do Estado sobre o processo de regulamentação, as legislações relacionadas, a estrutura responsável e a operacionalização da política em relação às diretrizes de criação e funcionamento das defensorias. No entanto, não conseguimos realizar entrevistas com representantes desse grupo, por isso concentramos a análise em informações públicas dos órgãos correspondentes e outras referências disponíveis.

No total, foram realizadas 25 entrevistas: 13 com referentes mexicanos; e 12 com representantes argentinos. Seguindo as preocupações éticas que regem a pesquisa científica, as conversas foram gravadas mediante termo de consentimento, sendo facultado ao participante desistir da participação em qualquer fase da pesquisa que antecederesse a publicação dos resultados e da tese.

México⁵⁸

De forma geral, tentou-se estabelecer contatos para entrevistas com pelo menos 25 fontes⁵⁹ dentro do corpus pretendido, das quais 13 se concretizaram⁶⁰. Quanto ao perfil, foram entrevistados 10 defensores e/ou ex-defensores, todos integrantes da Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA), que desempenham ou desempenharam suas atividades em meios públicos, exceto por um participante que atuou em emissora comercial. Também

⁵⁸ Importante destacar a colaboração da AMDA na concretização da etapa de pesquisa de campo no México, especialmente no apoio e articulação junto aos defensores e defensoras que aceitaram participar da pesquisa, ofereceram seu tempo e compartilharam suas experiências.

⁵⁹ No caso mexicano, no qual os concessionários devem criar suas próprias defensorias, a intenção era realizar entrevistas com pelo menos um defensor ou defensora de cada tipo de concessão definido na LFTR (públicos, comerciais e sociais). E com representantes do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT) enquanto órgão regulador relacionado às defensorias. No entanto, não conseguimos atingir este escopo mínimo, embora com contatos e tentativas especialmente junto ao IFT e à Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão (CIRT), que atende grande parte dos meios comerciais.

⁶⁰ Dessas, 07 foram presenciais e as demais por Zoom. Embora presencialmente no país, seguíamos ainda alguns protocolos relacionados à COVID 19, inclusive só foi possível iniciar as atividades quase uma semana após a chegada na Cidade do México, devido à suspeita de contaminação pelo vírus, o que não foi confirmado.

foram realizadas entrevistas com um profissional que trabalhou como assistente em duas defensorias; e dois representantes da sociedade civil não vinculados à AMDA, e sim à Associação Mexicana de Direito à Informação (AMEDI) e à Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) do México. No caso da representante da AMARC, foi possível contemplar algumas questões relacionadas às defensorias no contexto dos meios sociais⁶¹, especialmente, comunitários. No período de estadia no México, visitei somente⁶² a sede da Defensoria de Audiências do Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano (SPR), onde realizei a entrevista com o defensor responsável⁶³.

Quadro 1 Relação de entrevistas - México

MÉXICO⁶⁴			
Nome⁶⁵	Organização	Grupo	Perfil
Laura Martínez Águila	IMER / AMDA	Interno	Defensora do IMER, diretora da AMDA e professora universitária.
Felipe Neri López Veneroni	Canal Once / AMDA	Interno	Defensor do <i>Canal Once</i> , fundador da AMDA, professor universitário e ex-defensor do IMER.
José Antonio Zavaleta Landa	AMDA	Interno	Diretor da AMDA e ex-defensor da <i>Radio Chapingo</i> 1130 AM.
Adriana Solórzano Fuentes	<i>Radio Educación</i> / AMDA	Interno	Fundadora e primeira presidenta da AMDA, diretora de Planejamento de Produção da <i>Radio Educación</i> , ex-mediadora do IMER e ex-defensora da <i>UAM Radio</i> 94.1 FM.
Jorge Bravo	AMEDI	Externo	Presidente da AMEDI e professor universitário.
Lenin Martell Gámez	SPR / AMDA	Interno	Defensor do SPR, integrante da AMDA e professor universitário.
Ana Cecilia Terrazas Valdés	<i>Radio Educación</i> / AMDA	Interno	Defensora da <i>Radio Educación</i> , integrante da AMDA e ex-diretora geral do IMER.
Hilda Saray Gómez González	<i>UAM Radio</i> 94.1 FM / AMDA	Interno	Defensora da <i>UAM Radio</i> 94.1 FM e secretária-geral da AMDA.
Beatriz Solís Leree	AMDA / AMEDI	Interno	Presidenta da AMDA (e fundadora), ex-defensora do SPR e da <i>Radio Educación</i> , professora universitária e integrante da AMEDI.
Alfredo Velázquez Díaz	AMDA	Interno	Ex-assistente das defensorias do SPR e da <i>Radio Educación</i> , e integrante da AMDA.
Gabriel Sosa Plata	<i>Canal 22</i> / AMDA	Interno	Defensor do <i>Canal 22</i> , fundador da AMDA, ex-defensor do SURT/ <i>Universidad de Guadalajara</i> ; ex-ombudsman da <i>Noticias MVS</i> , ex-mediador do IMER e integrante da AMEDI.

⁶¹ Conforme a legislação mexicana, as concessões de radiodifusão são divididas por tipo de uso: comercial, público e social, sendo que esta última inclui concessões indígenas e comunitárias.

⁶² Em virtude das restrições da pandemia ou por outras razões, alguns participantes estavam trabalhando na modalidade *home-office*.

⁶³ Também estive presencialmente na sede da *Radio Educación* para entrevistar Adriana Solórzano Fuentes.

⁶⁴ Tabela de descrição das pessoas entrevistadas e suas relações com a temática.

⁶⁵ Da primeira à última entrevista realizada com atrizes e atores-chave do país.

María de las Mercedes Olivares Tresgallo	<i>Sistema Universitario de Radio, Televisión y Cinematografía (SURTC) de la Universidad Autónoma de Querétaro /AMDA</i>	Interno	Defensora do SURTC, ex-defensora do <i>Sistema de Radio y Televisión de Aguascalientes</i> e diretora da AMDA.
Mireille Campos Arzeta	AMARC	Externo	Coordenadora da AMARC México e pesquisadora.

Fonte: Elaboração própria

Argentina⁶⁶

Na Argentina, foram realizadas 12 entrevistas, na Cidade Autônoma de Buenos Aires, em Córdoba e via Zoom. Diferente do México, o marco regulatório argentino estabelece a criação da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, única, autônoma, de abrangência nacional, para atender a todos os tipos de concessões da rádio e televisão. Por isso, concentramos o contato com pessoas que integraram e/ou integram a instituição, além de especialistas no tema. Diante disso, foram realizadas entrevistas com a primeira e a atual defensora, com trabalhadores de áreas estratégicas e com ex-diretores da Defensoria do Público⁶⁷.

Quadro 2 Relação de entrevistas - Argentina

ARGENTINA ⁶⁸			
Nome ⁶⁹	Organização	Grupo	Perfil
Luciano Beccaria	Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual	Interno	Integra a equipe da Diretoria de Análise, Pesquisa e Monitoramento.
Miriam Lewin		Interno	Defensora do público (atual).
Sebastián Ariel Janeiro		Interno	Integra a equipe da Diretoria de Capacitação e Promoção (linha de acompanhamento de meios comunitários).
Silvana Frederic		Interno	Integra a equipe da Diretoria de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos.
Paula Castello		Interno	Integra a equipe da Diretoria de Capacitação e Promoção (linha de audiências públicas).
Flavia Pauwels		Interno	Coordena a área de Relações Internacionais e pesquisadora do tema.
Gerardo Halpern		Interno	Ex-diretor da Diretoria de Análise, Pesquisa e Monitoramento (primeiro diretor). Professor universitário e pesquisador.

⁶⁶ Importante destacar a colaboração de Flavia Pauwels, que coordena a área de Relações Internacionais da Defensoria do Público argentina, na construção desta pesquisa, especialmente no apoio e contato junto aos profissionais que trabalham na instituição.

⁶⁷ Visitei a sede da instituição em três ocasiões, oportunidades em que realizei as entrevistas.

⁶⁸ Tabela de descrição das pessoas entrevistadas e suas relações com a temática.

⁶⁹ Da primeira à última entrevista realizada com atrizes e atores-chave do país.

Cynthia Ottaviano		Interno	Ex-defensora do público (primeira).
Ernesto Lamas		Interno	Ex-diretor da Diretoria de Capacitação e Promoção (primeiro diretor). Integrante da CRD e AMARC.
Celeste Conde		Interno	Ex-diretora de Administração (primeira diretora)
Luciano Debanne		Interno	Integra a equipe da Diretoria de Capacitação e Promoção (trabalhador na província de Córdoba)
Marita Mata	Coalizão por uma Radiodifusão Democrática / Universidade Nacional de Córdoba	Interno	Especialista na área de estudos de Comunicação, Cidadania e Política na América Latina e Caribe. Pesquisadora e professora aposentada da UNC

Fonte: Elaboração Própria

6.3.3 Análise de Conteúdo

As informações obtidas durante as entrevistas, assim como advindas da análise documental, forneceram elementos necessários para a fase da “Análise Formal ou Discursiva”, na qual trilhou-se pelo caminho da compreensão e interpretação das formas simbólicas, e o do significado e expressões atribuídas pelos sujeitos a essas construções complexas (Thompson, 1995). A exemplo dos aspectos considerados na primeira fase, o autor também cita alguns métodos ou tipos de análise possíveis, considerando os objetos e circunstâncias particulares da pesquisa. No entanto, não encerra neles as possibilidades.

Nesta fase, utilizamos a análise de conteúdo para selecionar, categorizar e sistematizar as informações coletadas, especialmente das entrevistas e também dos relatórios das defensorias, constituindo assim o corpus da pesquisa. Segundo Laurence Bardin (2009), a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos e técnicas de análise que se aplica a discursos diversificados, o qual permite inferir conhecimentos relativos às condições de produção das mensagens, permitindo investigar, além do conteúdo, seu significado.

A análise de conteúdo é guiada por três fases: pré-análise, exploração do material e análise e interpretação dos resultados. Na pré-análise, estabelecemos o esquema de trabalho, com a organização e a separação do material. Na segunda fase, exploramos o material a partir de uma leitura mais exaustiva, destacando os elementos e conceitos alinhados à problemática da pesquisa. Na terceira fase, realizamos a sistematização dos resultados e do corpus definitivo para a interpretação e reinterpretação. Dessa maneira, utilizamos a análise de conteúdo para selecionar, categorizar e sistematizar os conteúdos das entrevistas e dos relatórios de atividades, a partir dos parâmetros comparativos definidos para observar os alcances, as aproximações e as diferenças das defensorias.

Assim, a análise de conteúdo aplicada nesta fase auxiliou na estruturação, categorização e sistematização das informações obtidas por meio de entrevistas com atores e atrizes-chave, e também coletadas nos relatórios de atividades. Logo, foi possível identificar elementos complementares relacionados ao contexto histórico, político e social; ao processo de formulação das políticas de comunicação; à proposta e negociação do modelo das defensorias previsto nas leis; e à implementação das figuras nos respectivos países.

6.3.4 Comparar, interpretar, reinterpretar

Na última fase, “Interpretação/Reinterpretação”, momento de tentar interpretar o que já foi pré-interpretado, ou seja, as informações obtidas que outrora foram fontes de significado pelos sujeitos desse campo. Segundo Thompson (1995, p. 375 [grifo do autor]), a interpretação se constrói com base nessas análises anteriores e “implica um movimento novo de pensamento, ela procede por *síntese*, por construção criativa de possíveis significados”.

Um dos pontos-chave desta fase é a ruptura com a interpretação da vida cotidiana, considerando que lidamos com informações outrora pré-interpretadas, para proceder com um movimento para reinterpretá-las. Dessa forma, “estamos projetando um significado possível que pode divergir do significado construído pelos sujeitos que constituem o mundo sócio-histórico”, por sua vez, a maneira como as formas simbólicas podem ser cotidianamente entendidas (Thompson, 1995, p.376).

Neste ponto do percurso, a pesquisadora já possui argumentos e subsídios teóricos e metodológicos, além do entendimento dos aspectos referenciais necessários, para proceder de forma particular, ou seja, reinterpretar o que já veio interpretado, uma vez que o analista é também sujeito desse processo.

Seguindo esse raciocínio, apresentamos uma análise sistematizada, estimulando uma reflexão crítica, em perspectiva comparada, sobre as defensorias de audiências na Argentina e no México e suas relações com o direito à comunicação, conforme sintetizado no quadro abaixo.

Quadro 3 Quadro-Síntese Metodológico

Abordagem da Pesquisa: Qualitativa		
Referencial Metodológico: Estudo Comparado / Hermenêutica de Profundidade		
Etapas	Método/Técnicas	Materiais

Interpretação da <i>doxa</i>	Pesquisa Exploratória; Pesquisa Bibliográfica; Entrevistas prévias.	Conteúdo das entrevistas prévias; Leis, documentos, normativas (nacionais e internacionais); Bancos de dados públicos; Livros, textos acadêmicos e páginas web.
1ª - Análise sócio-histórica	Pesquisa Bibliográfica; Análise Documental; Pesquisa de Campo; Entrevista em profundidade semiestruturada.	Leis, normativas e documentos (nacionais e internacionais) filtrados na etapa anterior e focados nas experiências que conformam o objeto de pesquisa; Textos acadêmicos sobre conceitos mobilizadores e categorias de análise; Relatórios de Atividades; Roteiro construído para a condução das entrevistas.
2ª - Análise discursiva	Entrevista em profundidade semiestruturada; Análise de Conteúdo; Seleção, categorização e sistematização.	Conteúdo das entrevistas em profundidade; Relatórios de Atividades; Corpus prévio.
3ª - Interpretação / Reinterpretação	Análise das informações sistematizadas, estimulando uma reflexão crítica, em perspectiva comparada.	Corpus sistematizado.

Fonte: Elaboração própria

Diante disso, a análise comparativa foi organizada a partir de algumas categorias, baseadas no referencial teórico que sustenta esta pesquisa e em pesquisas anteriores, especialmente comparativas, sobre políticas de comunicação e seus instrumentos (Gerald *et al.*, 2012; Coelho, 2019; Linares e Segura, 2022; 2023; Segura e Linares, no prelo; Wimmer, 2012; Oliveira e Paulino, 2017). Além disso, incorporamos os insumos provenientes das entrevistas e da pesquisa de campo, que forneceram dados empíricos relevantes.

Esses referenciais permitiram a construção das categorias estruturantes de análise, essenciais para colocarmos em perspectiva as experiências de defensorias nos dois países, seguindo a perspectiva de comparar para compreender. Logo, nosso objetivo foi identificar traços compartilhados entre os diferentes contextos, bem como condições específicas a partir das quais se desenvolvem, para apresentar uma nova interpretação. Ou seja, reinterpretar o processo de implementação das defensorias e suas relações com direito à comunicação, ao mesmo tempo em que compõem o guarda-chuva de direitos inerentes a ele (Herrmann, Anciaux, Guazina, 2017; Oliveira e Paulino, 2017; Thompson, 1995).

6.4 Categorias estruturantes de análise

A pesquisa desenvolvida por Segura e Linares (2022a; 2022b; no prelo) sobre instituições estatais participativas criadas a partir de reformas em leis de comunicação, em quatro países latino-americanos - entre os quais Argentina e México -, é a principal referência das categorias que estruturam esta análise.

O modelo de defensoria estabelecido pela legislação mexicana não se enquadra estritamente na classificação “estatal”, pois a lei determina que os concessionários estabeleçam suas próprias defensorias, alinhadas às diretrizes definidas pelo Instituto Federal de Telecomunicações (IFT), numa perspectiva de correção. No entanto, os propósitos para os quais as figuras mexicanas foram criadas e alguns aspectos relacionados à estrutura mínima também as caracterizam como instituições participativas, mesmo não sendo estatais.

Para o caso argentino, a pesquisa de Segura e Linares (2022a; 2022b; no prelo) oferece uma análise aprofundada sobre a construção do desenho institucional da Defensoria do Público (uma instituição estatal), no contexto das discussões do marco regulatório e sua incorporação na lei. Além disso, a pesquisa fornece elementos sobre o desenho mexicano, embora não seja o foco principal do estudo realizado pelos autores.

Para ambos os casos, além da pesquisa de Segura e Linares, utilizamos como referências outros estudiosos, especialmente argentinos e mexicanos (Pauwels, 2014, 2015; Plata, 2023; Ottaviano, 2014, 2021; Coelho, 2019; Linares, A. 2016), assim como as entrevistas realizadas pela autora com referentes dos dois países. Ademais, tomamos como referência estudos anteriores, especialmente comparativos, sobre políticas de comunicação e seus instrumentos (Wimmer, 2012; Geraldine *et al.*, 2012), para propor este conjunto de categorias que tem com objetivo estruturar a tese e sistematizar a análise das experiências. Com isso, esperamos oferecer possibilidades para analisar questões relacionadas ao direito à comunicação, às políticas de comunicação e às defensorias de audiências.

Dessa maneira, o foco está na observação e na análise de aspectos teóricos, contextuais e circunstanciais, bem como em evidências que ajudem a responder questões como: 1) a partir de qual contexto histórico, político e midiático as defensorias foram construídas? 2) como foi o processo de formulação da política de comunicação que criou as defensorias? 3) quais as semelhanças e diferenças dos desenhos definidos nas leis nos dois países? 4) quais as especificidades do processo de implementação dessas experiências? 5) a partir das ações que desenvolvem, quais suas relações com o direito à comunicação?

A partir desses questionamentos, delinear-se-ão as seguintes categorias estruturantes de análise:

- **Contexto histórico, político, normativo e midiático**

Conforme destacado por Segura e Linares (2022b; no prelo), as novas leis de radiodifusão, telecomunicações e acesso à informação, aprovadas no início do século XXI na América Latina, surgem a partir de conjunturas específicas em cada país, alinhadas a elementos contextuais da região e até mesmo a um consenso internacional em relação ao tema. Portanto, esse contexto pode fornecer antecedentes que ilustram décadas de mobilização em prol do direito à comunicação nesses países, assim como relacionados ao ambiente normativo e legal.

Nesta categoria, exploramos elementos históricos, políticos e sociais, marcas culturais, estrutura de poder e o sistema político, além de aspectos gerais do ecossistema midiático e relacionados à legislação em matéria de radiodifusão, tratamento constitucional, reformas e leis antecedentes (Wimmer, 2012; Geraldés *et al.*, 2012; Coelho, 2019).

- **Formulação das Políticas de Comunicação**

Entre as décadas de mobilização social em prol do direito à comunicação e a sanção de uma lei existe um percurso complexo, trilhado por atores com interesses distintos, que compreende o processo de formulação de uma política pública. Segura e Linares (no prelo) pontuam que a janela de oportunidade para impulsionar os projetos normativos no México e na Argentina surge a partir de circunstâncias específicas que levaram ao questionamento público dos meios de comunicação nos respectivos países. No entanto, em ambos só foi possível devido à existência de organizações e coalizões dedicadas às políticas de comunicação (Linares e Segura, 2022; 2023).

Além disso, argumentam que a variedade das instituições participativas criadas no início do século XXI na América Latina, seus alcances, objetivos e os níveis de inovação dos seus desenhos têm relação com as tradições da administração estatal, o contexto sociopolítico e os processos participativos na elaboração das políticas públicas, entre outros fatores (Segura e Linares, no prelo).

Logo, alinhada à análise de políticas públicas, lidamos com elementos inerentes ao processo de formulação das políticas de comunicação (Califano, 2016) e de proposta e negociação dos modelos de defensorias definidos em cada país. Interessa-nos, ainda, o contexto prévio, quando as questões relacionadas à comunicação (concentração de propriedade, diversidade de conteúdos, pluralidade de vozes, etc.) se tornam prioritárias a ponto de entrarem

na agenda política desses países, bem como eventos significativos, pressão pública e grupos interessados.

Em virtude do exposto, nesta categoria, são analisados fatores históricos, políticos, sociais, nacionais e internacionais, assim como interesses, motivações e pressões dos atores envolvidos no processo de formulação das políticas de comunicação e proposta de criação das defensorias. Isso inclui elementos relacionados à definição da agenda e aos debates em torno da formulação da lei e do desenho das defensorias de audiências.

- **Desenho institucional das defensorias nas leis**

Estima-se que o modelo e o desenho institucional das defensorias incorporados nas leis resultaram ainda do processo de proposta e de negociação durante a formulação da política de comunicação, ou seja, a estrutura, objetivos, funções e alcances estabelecidos no marco legal. Em razão disso, esta categoria centrou-se nas características definidas nas legislações relacionadas ao desenho institucional e à estrutura das defensorias.

Para construção desta categoria utilizamos como referências as dimensões abordadas por Segura e Linares (no prelo), Linares (2016), Pauwels (2012, 2015) e Ottaviano (2021), as quais, embora com objetivos distintos, lidam com objetos e temas relacionados a esta pesquisa, assim como coincidem com ela em algumas dimensões. Desse modo, com as adequações e atualizações necessárias, analisamos as legislações dos dois países a partir de sete dimensões, considerando o texto normativo publicado imediatamente após a sanção⁷⁰.

- **Implementação das defensorias**

Segura e Linares (no prelo) argumentam que a sanção de uma lei não encerra o processo de formulação de políticas públicas, que continua na etapa de implementação das garantias e dos instrumentos previstos na legislação. Segundo os autores, esta é uma nova etapa do processo, que tem peculiaridades e complexidades próprias. Logo, existem condições e características estabelecidas nas leis, assim como limitações e aspectos imprecisos, que podem impactar este processo.

Nessa perspectiva, esta categoria priorizou condições e limitações estabelecidas na lei e possíveis reflexos durante o processo de implementação das defensorias, que acabaram por

⁷⁰ O detalhamento das dimensões de análise desta categoria encontra-se no Quadro 6.

conformar sua atuação diária e ações desenvolvidas, bem como as resistências, limitações e a ação de atores-chave na estruturação das experiências.

- **Relações com o direito à comunicação (ações)**

Esta categoria mobiliza elementos de análise do papel das defensorias de audiências na promoção, defesa e mediação do direito à comunicação, a partir das capacidades previstas no arcabouço normativo e das funções que pode adquirir no curso das ações desenvolvidas. Ou seja, as várias formas em que estas instituições podem incidir no direito à comunicação e como este direito incide nelas.

Sob esse viés, definiram-se quatro dimensões a partir das quais as capacidades e/ou funções das defensorias de audiências podem ser analisadas no contexto do direito à comunicação.

A dimensão participativa inclui a disponibilização de canais de comunicação e de acesso às defensorias, a realização de audiências públicas e de eventos temáticos, além da criação de oportunidades em que as audiências participem na produção, revisão e aprimoramento dos conteúdos, assim como o envolvimento nos processos decisórios. Mecanismos que possibilitem condições reais de participação e diálogo.

A dimensão pedagógica inclui iniciativas de alfabetização midiática e de formação de audiências críticas, produção de materiais informativos e orientativos (guias), formações diversas, entre outras atividades voltadas para as audiências ou para subsidiar o trabalho de jornalistas e profissionais da comunicação.

A dimensão formal/jurídica inclui os mecanismos para o processamento e análise das demandas das audiências, as respostas e as soluções construídas. Inclui informações sobre o tratamento e o prosseguimento dessas demandas, com os retornos devidos de forma efetiva e compreensível às audiências, além da atuação na esfera judicial e/ou administrativa.

A dimensão mediadora inclui recomendações, atuação extrajudicial e outras ações em que a defensoria se coloque como representante e mediadora das demandas das audiências frente às instituições de comunicação ou à sociedade em geral. Espaços de diálogo entre as instituições de comunicação e as audiências. Instrumentos, abordagens e estratégias para a mediação, promoção e defesa do exercício do direito à comunicação.

Quadro 4 Alinhamento epistemológico às categorias estruturantes de análise

<p>Tema: Direito à Comunicação, Políticas de Comunicação e Defensorias de Audiências na América Latina</p>

Problema de Pesquisa:			
A partir das experiências da Argentina e do México, como as defensorias de audiências foram implementadas nesses países e como se relacionam com a promoção, defesa e mediação do direito à comunicação?			
Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Categorias Estruturantes	Análise
Compreender o processo de implementação das defensorias de audiências na Argentina e no México a partir da relação com o direito à comunicação.	Explorar o contexto histórico, político e midiático que possibilitou as bases para a construção das políticas de comunicação e a criação das defensorias de audiências na Argentina e no México;	Contexto histórico, político, normativo e midiático	A partir da perspectiva do direito humano à comunicação
	Analisar o processo de formulação das políticas de comunicação, incluindo atores envolvidos, motivações e as pressões relacionadas à proposta de criação das defensorias;	Formulação das Políticas de Comunicação	
	Comparar o desenho institucional definido para as defensorias nas leis sancionadas em cada país;	Desenho das defensorias nas leis	
	Identificar especificidades do processo de implementação das defensorias na Argentina e no México, resistências, desafios enfrentados e atividades desenvolvidas;	Implementação das defensorias	
	Discorrer sobre o papel das defensorias na promoção, defesa e mediação do direito à comunicação.	Relações com o direito à comunicação (ações)	

Fonte: Elaboração própria.

PARTE IV – DESCRIÇÃO E ANÁLISES

7. MÉXICO: A REFORMA CONSTITUCIONAL E A NOVA LEI DE RADIODIFUSÃO

Neste tópico, abordamos elementos do contexto que levaram ao processo de reformas constitucionais de 2013 e à sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) em 2014, incluindo a definição legal dos direitos das audiências e a obrigatoriedade de criar defensorias. Destacamos eventos significativos, pressões sociais, grupos interessados e aspectos do ecossistema midiático do país que moldaram esse contexto.

Alguns desses elementos incluem: o tratamento constitucional, legislações e debates anteriores, como o caso da conhecida “Lei Televisa” em 2005, que não contemplava os meios públicos e comunitários e o conceito de audiência; as expressões da sociedade civil e os debates acadêmicos em torno da democratização da comunicação desde os anos 1970; a criação de organizações como a Associação Mexicana de Investigadores de Comunicação (AMIC), a Associação Mexicana de Direito à Informação (AMEDI) e a Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA); as mobilizações estudantis de 2012 conhecidas como #YoSoy132, que clamavam pela democratização dos meios de comunicação; a definição da agenda e os debates em torno da formulação da lei e do desenho das defensorias.

A seguir exploramos alguns desses elementos contextuais, assim como fatores relacionados ao processo de formulação da política de comunicação e a proposta de criação das defensorias na LFTR.

7.1 Contexto histórico, político, normativo e midiático

A televisão e o rádio ainda possuem presença marcante no cotidiano do México, conforme demonstra a Pesquisa Nacional de Consumo de Conteúdos Audiovisuais (ENCCA⁷¹,

⁷¹ Segundo o IFT, o objetivo da *Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales* é coletar dados estatísticos e indicadores que permitam aprofundar a análise e reflexão sobre o consumo de rádio e televisão pelas audiências, bem como a demanda por esses conteúdos na internet. A pesquisa incluiu uma amostra de 8.750 entrevistados, sendo 6.125 em áreas urbanas e 2.625 em áreas rurais, o que possibilitou a obtenção de indicadores a nível nacional. O Instituto ressalta que esta edição incluiu a participação de pessoas com deficiência. A pesquisa foi realizada durante o primeiro trimestre de 2022 com indivíduos a partir de sete anos (IFT, 2022a; 2022b).

sigla em espanhol) de 2022, realizada pelo Instituto Federal de Telecomunicações (IFT, 2022a; 2022b).

Estima-se que 95% dos lares mexicanos possuem televisão, sendo que aproximadamente 53% contam apenas com sinal de televisão aberta⁷². Já o rádio está presente em 57% das casas. As pessoas dedicam cerca de 2,5 horas/dia assistindo a canais de televisão aberta, 3,1 horas/dia escutando rádio e aproximadamente 3 horas consumindo conteúdo audiovisual por meio de plataformas de internet⁷³ (IFT, 2022a; 2022b).

Outro dado interessante é que 77% dos entrevistados afirmaram assistir canais de televisão aberta, cujas preferências são: noticiários (47%), filmes (43%) e novelas (36%). Aproximadamente 8 em cada 10 crianças mencionaram assistir a canais de televisão aberta, sendo que 56% assistem a desenhos animados ou programas infantis, 53% veem filmes e 29% séries (IFT, 2022a).

Considerando que 77% dos entrevistados disseram que veem televisão aberta, os canais vistos com mais frequência são *Las Estrellas* (54%) e Canal 05 (42%), ambos pertencentes ao Grupo Televisa, seguidos pelos canais do seu concorrente *Azteca Uno* (42%) e *Azteca 7* (39%). *Imagen TV* ocupa a quinta posição, com apenas 9% das menções dos entrevistados (IFT, 2022a).

*Imagen TV*⁷⁴ iniciou suas operações em outubro de 2016, constituindo-se como a terceira rede nacional de televisão aberta e comercial do México, o que representou um marco advindo da reforma constitucional de 2013 e da nova lei de radiodifusão de 2014 (OCDE, 2017). A expectativa era que a entrada de novos atores refletisse mudanças significativas, no entanto, o mercado permanece altamente concentrado, e o duopólio Televisa-Azteca continua dominando o mercado de televisão aberta no México.

Segundo Martín Becerra e Guillermo Mastrini (2017a), a concentração de propriedade é uma marca histórica do campo das comunicações no México, e superava, em 2015, os níveis observados em outros países. De acordo com o RSF (2023), o país apresenta uma das maiores concentrações midiáticas do mundo, na qual a radiodifusão é dominada pela Televisa e as

⁷² Entre os que não possuem televisão por assinatura, 49% destacaram que o preço do serviço seria a principal razão para não o contratar (IFT, 2022a).

⁷³ Em média, 53% das pessoas têm o hábito de assistir conteúdos pela internet, e seus gêneros favoritos são filmes (54%) e séries (47%) (IFT, 2022a).

⁷⁴ Em 2014, a *Imagen TV* (Canal 3) obteve concessão de uma nova rede de televisão aberta com cobertura nacional, composta por 35 estações e 123 áreas de cobertura que alcançam até 106.302.186 pessoas no país. No entanto, a transmissão de sinais de TV aberta teve início apenas em 17 de outubro de 2016. Além de *Imagen TV*, um quarto participante em potencial não conseguiu avançar no processo de licitação devido às tentativas frustradas de angariar o capital necessário (OCDE, 2017).

telecomunicações pela *Telmex*. Além disso, no setor da imprensa destaca-se a *Organización Editorial Mexicana*, maior grupo de editores do México (Becerra e Mastrini, 2017a), que possui 70 jornais diários, 24 estações de rádio e 44 sites (RSF, 2023).

Segundo Becerra e Mastrini (2017a), a concentração de propriedade, a privatização e a desregulação são as principais características dos mercados de comunicação do México. Os autores destacam que a Televisa deteve o monopólio privado do setor comunicacional mexicano entre 1972 e 1993, como único operador comercial, tendo o Estado como único concorrente.

Isso porque o México, primeiro país a ter serviços de televisão na América Latina em 1950 (29 anos após a primeira transmissão radiofônica⁷⁵), criou um sistema de televisão público ainda em 1959, no entanto, “*en la práctica la televisión adoptó el modelo comercial y fue financiada por ingresos comerciales*” (Becerra e Mastrini, 2017a, p.171). Como destacado por esses autores, as indústrias da mídia geralmente têm suas raízes em capitais privados, estabelecendo relações de proximidade com diferentes governantes ao longo da história.

De acordo com Javier Esteinou Madrid e Alma de la Selva (2009), por décadas, diversos setores, incluindo acadêmicos, organizações sociais, comunicadores, trabalhadores da mídia, legisladores e cidadãos, apresentaram propostas para reformar as leis vigentes em matéria de radiodifusão e telecomunicações por meio de consultas públicas, fóruns e mesas de diálogo. No entanto, essas propostas foram ignoradas pelo Estado mexicano.

Lo único que aceptó parcialmente el Estado en este periodo histórico fue la introducción de algunas transformaciones leves o secundarias, como la reglamentación para ofrecer nuevos servicios de telecomunicaciones, el parche en algunas realidades jurídicas menores de la radiodifusión, la protección parcial a los comunicadores, la precisión jurídica para incorporar nuevas tecnologías, la difusión de temáticas novedosas, la inclusión de un débil “Derecho de réplica”, y otras que no modificaron democráticamente la médula de la estructura monopólica y autoritaria del sistema de comunicación nacional (Madrid e Selva, 2009, p.12) .

Os autores acrescentam que, até o final do século XX, o velho modelo de comunicação eletrônica predominava no espaço público, enquanto as demandas básicas da sociedade civil no campo comunicativo não eram atendidas pelos projetos de mercado e poder vigentes no país (Madrid e Selva, 2009).

A Lei Federal de Rádio e Televisão foi publicada em janeiro de 1960⁷⁶, aproximadamente 40 anos após as primeiras transmissões de rádio e no marco de 10 anos da

⁷⁵ Secretaria de Cultura de México. “*Centenario de la Radio en México*” Disponível em: https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Expos/Expo_web_Radio.pdf

⁷⁶ Expedida em 08 de janeiro e publicada no Diário Oficial em 19 de janeiro de 1960 (Cremoux, 1982).

primeira emissão oficial da televisão no país. Segundo Raúl Cremoux (1982, p.15), o instrumento jurídico chegava para “*legitimar procedimientos y acciones arraigadas en los intereses que desde tiempo atrás permitieron y desarrollaron un tipo de emisiones y otros no.*”

A análise de Cremoux (1982)⁷⁷ sobre a legislação mexicana de rádio e televisão vigente à época, a exemplo da lei de 1960, demonstra que o marco regulatório era, por um lado, muito favorável aos grupos comerciais e à concentração de propriedade, e apresentava barreiras para o ingresso de novos atores, especialmente não comerciais. E, por outro lado, escassa de incentivos à diversidade de conteúdos e à pluralidade de vozes, assim como de definições claras sobre o disposto em alguns dos seus artigos. Um exemplo de como as elites políticas e econômicas atuam para capturar as políticas de comunicação (Segura, Linares, no prelo), ignorando as demandas da sociedade e priorizando os próprios interesses.

Hasta marzo de 1982, la Dirección General de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte tiene registradas 1.022 estaciones difusoras en todo el territorio nacional. De éstas [sic], únicamente 64 corresponden a las denominadas culturales. (...) La legislación no debió haberse ocupado solamente de señalar diferencias entre los diferentes tipos de emisiones; debió haber tomado en cuenta las enormes necesidades que tiene nuestro país en materia educativa, cultural y de orientación cívica y legislar en consecuencia (Cremoux, 1982, p.26).

A citação faz referência ao artigo 13 da Lei Federal de Rádio e Televisão, que definia os tipos de concessões ou permissões que podiam ser outorgadas: comerciais, oficiais, culturais, de experimentação, escolas radiofônicas ou de qualquer outra índole. Determinava também que apenas as estações comerciais poderiam requerer concessões, enquanto as demais somente poderiam requisitar permissões. “*Entre el cuadro de distribución de 1976 y el de 1982, la tendencia en la concentración de las concesiones se ha acentuado en forma clara (Cremoux, 198, p.37)*”. Além disso, a legislação não fazia referência a mecanismos de participação.

Mesmo com a autorização de novas licenças, o cenário de concentração marcado pela fusão da TSM e TIM em *Televisión Vía Satélite* (Televisa) cobria a totalidade do país em 1972, chegando a deter uma estrutura acionária constante entre 60% e 70% do mercado de televisão aberta no México (OCDE, 2017).

Nesse cenário, durante a década de 1970, é possível identificar debates acadêmicos e expressões da sociedade civil em torno da democratização da comunicação, do direito ao acesso à informação e da participação nos meios de comunicação (Leree, 2022, informação verbal;

⁷⁷ Além da análise da legislação vigente em 1982 (ano de publicação do livro), o autor apresentou resultados de um monitoramento realizado em canais do Distrito Federal, além de oferecer proposições práticas relacionadas à finalidade de serviço público que se deve ter os serviços de radiodifusão (Cremoux, 1982).

Fuentes, 2022, informação verbal; Gámez, 2022, informação verbal; Veneroni, 2022, informação verbal; González, 2022, informação verbal).

Segundo Lenin Martell Gámez (2021), a alta concentração e a hegemonia da radiodifusão comercial, juntamente com sua cumplicidade com os governos e as elites políticas e empresariais, é algo histórico no México e resulta em conteúdos voltados para as grandes audiências e a lucratividade. Desse modo, a rádio e a televisão abrem e fecham a discussão sobre assuntos públicos conforme os interesses dos grupos de poder que representam, exaltando valores e aspirações alinhadas com o consumismo. Apesar de pontuar certa apatia por grande parte da população, o autor destaca que alguns setores mais ativos da sociedade, organizações da sociedade civil e do âmbito acadêmico, manifestam há várias décadas seu descontentamento com essa realidade (Gámez, 2021).

Como destacado no referencial teórico, esse é um cenário de disputas e controvérsias. Enquanto atores e atrizes sociais reivindicam a concretização de direitos e disputam por espaços e possibilidades de participação no processo de formulação de políticas públicas, as elites políticas e econômicas atuam para impor obstáculos a qualquer tipo de incidência social que interfira em seus interesses.

De acordo com Segura e Linares (2022a), os processos de captura de políticas de comunicação por parte das elites econômicas e políticas foram enfrentados por iniciativas de participação social no contexto da América Latina. Guardadas as especificidades de cada país e a conjuntura de épocas distintas, essas iniciativas também foram instrumentos de resistência aos mecanismos de captura por parte das elites.

Nessa perspectiva, Gámez (2021, p.47) pontua que, embora as discussões tenham se concentrado em um setor reduzido de acadêmicos e políticos, o descontentamento observado no contexto mexicano “*dio lugar a un debate sobre la responsabilidad social de los medios electrónicos, el vacío jurídico que existía para regular a las grandes empresas de comunicación y la ausencia de definición jurídica para legislar los medios no comerciales*”.

O autor destaca acontecimentos nacionais e internacionais que motivaram essa discussão: como a reforma política de 1977 no México e a publicação do Relatório MacBride em 1980 (Gámez, 2021). Aos quais adicionamos a criação da Associação Mexicana de Pesquisadores da Comunicação (AMIC, sigla em espanhol) em 1979 (Dorcé *et al.*, 2014).

A reforma do artigo sexto constitucional, no marco da denominada “reforma política”, introduziu o direito à informação na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos⁷⁸, ao incorporar o seguinte trecho: “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”. O decreto que modificava 17 artigos constitucionais, entre eles o sexto, foi publicado em 6 de dezembro de 1977 no *Diario Oficial de la Federación* (Carpizo e Villanueva, 2001; Jáuregui, 2006; IFAI, 2007; Leree, 2009a).

Aparentemente por caminos paralelos pero nacidos al mismo tiempo, la reforma política y la reforma de los medios no pueden disociarse en su análisis. Si bien es cierto que el derecho a la información nace como una prerrogativa de los partidos políticos, también es cierto que hoy, a la luz de los debates, es asumida en su verdadera dimensión como un derecho social (Leree, 2009a, p.28).

Segundo Beatriz Solís Leree (2009a), o debate internacional gerado na década de 1970 no âmbito da ONU e da Unesco relacionado à concentração das fontes de informação, ao desequilíbrio informativo e à necessidade de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação, constitui-se como um aspecto importante a ser incorporado aos antecedentes do direito à informação no México. Um debate que, segundo a autora, foi impulsionado pela América Latina e materializou-se nos princípios descritos no Relatório MacBride. Inclusive, conforme apontado por José Marques de Melo (2008), as formulações e teses que compuseram o texto final do Relatório MacBride tiveram influência do pensamento comunicacional latino-americano.

Já a criação da AMIC⁷⁹ em 1979 marca o posicionamento desde a academia de tentar incidir na formulação de políticas de comunicação, como explica Raúl Fuentes-Navarro (1989, p.44): “*la intención de vincular el trabajo de la asociación con la dinámica social y política nacional quedó expresada desde el primer momento*”.

De acordo com Fuentes-Navarro (1989), desde o início, a AMIC esteve presente nos debates relacionados à regulamentação do direito à informação. Já em 1980, um ano após sua criação, entregou à Câmara de Deputados um estudo de 420 páginas no qual apresentava um diagnóstico sobre os meios de comunicação, assim como proposições para a regulamentação do artigo sexto constitucional. Dessa forma, a AMIC se colocava como um espaço político,

⁷⁸ A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917, promulgada após a Revolução Mexicana, é a carta magna vigente no país há mais de 100 anos, apesar de ter passado por diversas reformas ao longo dos anos. De acordo com Galeana (2017), a Constituição de 1917 foi o culminar do processo revolucionário originado no século XX no país.

⁷⁹ A AMIC foi constituída em 24 de abril de 1979, durante uma assembleia realizada na Universidade Autônoma Metropolitana (Xochimilco), onde 54 pesquisadores se reuniram para eleger o primeiro Comitê Executivo, que teve como primeira presidenta Fátima Fernández Christlieb (Fuentes-Navarro, 1989).

organizado e articulado, para compartilhar ideias, experiências, discussões, análises e para a formulação de iniciativas relacionadas ao campo da comunicação no país.

Segundo Leree (2009a, p.31), o Poder Legislativo mexicano convocou audiências públicas em 1979 na Câmara de Deputados com objetivo de conhecer as posições do setor social sobre a regulamentação do direito à informação, um feito inédito no contexto do país: “*su importancia radicó en que por primera vez se ventiló públicamente el tema de la comunicación social en México, su trascendencia y los problemas que generaba el modelo imperante*”.

Partidos políticos, associações profissionais, jornalistas, meios de comunicação, organizações sindicais, universidades, pesquisadores e cidadãos em geral participaram dos debates que transcorreram de fevereiro a junho de 1980, e expuseram seus pontos de vista sobre o direito à informação e sua regulamentação (Leree, 2009a). Entre os quais, estavam os representantes da AMIC.

El análisis de las 140 ponencias presentadas reflejó que 43.79% de los participantes planteó la obligación del Estado a proporcionar información plural a la sociedad y garantizar la gestión de los ciudadanos en la producción de información. Por otra parte, alcanzó gran consenso la propuesta de definir una política de comunicación explícita que articule los diferentes organismos estatales en la materia, en una estructura nacional que establezca normas para asegurar su eficacia. También se reconoció la necesidad de limitar a los monopolios en los medios y la dependencia informativa de las agencias informativas. La omisión de información que concierne a grupos sociales significativos y la ausencia de información sobre los principales problemas del país, es vinculada a la presencia de intereses privados y trasnacionales. Finalmente, se reconoció al Estado como principal obligado a establecer un organismo regulador de las actividades del comunicador, todos estos son argumentos que reflejan los puntos de consenso. Solo 15% (22) de las 140 ponencias manifestaron estar en contra de la reglamentación del derecho a la información (Leree, 2009a, p.31).

Em 1983, outro espaço de debate foi convocado, desta vez pelo Poder Executivo. Na “*Consulta popular sobre comunicación social*”, realizada naquele ano, foram recebidas 2 mil apresentações de setores interessados no tema. “*La ciudadanía, apenas estrenada en los asuntos del debate público, sigue participando y muestra mayor exigencia en sus demandas*” (Leree, 2009a, p.37).

O que podemos observar é que as demandas apresentadas à época estavam alinhadas às anteriores e não se diferem muito das reivindicações atuais no país. Além de pleitear o estabelecimento de limites à concentração de propriedade, ao monopólio da Televisa, e à falta de diversidade de conteúdos, reivindicavam por mecanismos que garantissem a participação cidadã na produção de informações, assim como por uma política de comunicação.

Segundo Ana Beatriz Lemos da Costa (2017), as reformas realizadas em 1977, durante a presidência de José López Portillo, faziam parte das promessas do governo para democratização do país, impulsionadas por pressões que buscavam abrir espaço para a participação de outros partidos na vida política do México.

De acordo com Ricardo Neves Streich (2022), o México teve um sistema político notoriamente fechado durante quase todo século XX, sustentado pelo presidencialismo, corporativismo e intervenção estatal na economia e na política. O Partido Revolucionário Institucional (PRI) dominou a política mexicana por 71 anos, ganhando todas as eleições que disputava desde a sua fundação em 1929, à época, com o nome de Partido Nacional Revolucionário (PNR).

Naquela “ditadura perfeita”⁸⁰, como definiu Vargas Llosa, ocorriam eleições com algum espaço concedido à oposição, ou, em outros termos, à “oposição leal”⁸¹. Embora não se tratasse de uma ditadura militar, o PRI garantia sua permanência no poder por meio de eleições marcadas por distorções e manipulações (Streich, 2022).

Conforme destacado por Dorcé *et al.* (2014, p. 356), esse período também foi marcado por uma relação discricionária e complacente entre o governo e a indústria de rádio e televisão, facilitando, por um lado, o financiamento de um regime presidencial autoritário e, por outro, contribuindo para o crescimento da indústria mídia. Logo, prevaleciam os interesses das elites políticas e econômicas em detrimento das demandas sociais por democratização e por mais espaços de participação na vida política do país.

Em 1988, em um contexto de crise política e econômica, o PRI enfrentou um concorrente com chances reais de vitória (Streich, 2022). No entanto, venceu mais uma vez, em meio a um processo eleitoral amplamente questionado “*en cuanto a la limpieza del resultado*”, com diversas manifestações em razão do ocorrido, nas quais milhões de pessoas saíram às ruas para defender seus votos (Gámez, 2021, p. 221). Segundo Gámez (2021), a narrativa foi capturada pelos mecanismos autoritários tanto do governo como do PRI, que:

(...) mantuvieron el control de la información por medio del noticiario de Televisa, 24 Horas, de mayor audiencia y conducido por Jacobo Zabludovsky, quien se dedicó a difamar a los candidatos de oposición, Manuel Clouthier, del Partido Acción Nacional (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional (FDN).

⁸⁰ No entanto, embora não tenha ocorrido uma ditadura nos termos, digamos, formais, não se pode dizer o mesmo do chamado “terrorismo de Estado”, tendo em vista exemplos como o episódio do massacre de 1968, onde centenas de jovens foram assassinados pelo exército (Streich, 2022).

⁸¹ “Oposição leal” é como a historiadora mexicana Soledad Loaeza (2009) *apud* Streich (2022) denomina o papel que o Partido Ação Nacional (PAN) desempenhava ao legitimar os pleitos eleitorais do PRI, e que reiterava o acordo corporativista que sustentava “estabilidade do sistema político mexicano priista” (Streich, 2022, p.89).

Para millones de mexicanos, Cárdenas había ganado las elecciones (...) (Gámez 2021, p. 221).

As fissuras na dominação do PRI foram intensificadas a partir da década de 1990. De acordo com Streich (2022), as reformas eleitorais dos anos 1990 aumentaram a transparência e competitividade nas eleições, e marcaram o início da independência dos órgãos de controle eleitoral do Poder Executivo.

Segundo Leree (2009a), o país começava então a passar por uma reacomodação das forças políticas no poder Legislativo. Isso ocorreu quando os partidos de oposição começaram a conquistar maior participação no Congresso depois das eleições controversas de 1988 e 1994. Nesse contexto, é possível identificar um antecedente de proposta legislativa relacionada à construção de uma nova política de comunicação no país:

El 8 de febrero de 1995, durante la LVI Legislatura, en la Cámara de Diputados se constituye, con representantes de todos los partidos políticos, una Comisión Especial de Comunicación Social con el propósito de “presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplan el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución”. Para lo que convocaría a nuevas consultas públicas del 8 de junio al 11 de julio de 1995 (Leree, 2009a, p. 37-38).

Em 1993, com a privatização da *Imevisión*, nasce o Grupo Azteca, que desde então se tornou o principal concorrente da Televisa (Becerra e Mastrini, 2017a), dando origem ao duopólio comercial do setor comunicacional no México (OCDE, 2017). “*TV Azteca was the first company that successfully managed to overcome entry barriers and become an alternative source of news and entertainment*” (Newman, 2017, p. 112). Em 1994, com a incorporação do Tratado de Livre Comércio com o Canadá e os Estados Unidos, o México eliminou as barreiras para o ingresso de capital estrangeiro na economia mexicana, incluindo o setor de comunicações (Becerra e Mastrini, 2017a), marcando a transição do modelo protecionista e controlado pelo Estado para outro voltado para a liberalização, a privatização e a transnacionalização (García, R. e Plata, 2006).

7.2 Uma agenda em definição

Neste tópico, exploramos eventos relacionados à construção da pauta em prol de uma nova lei de radiodifusão, a partir das demandas da sociedade e dos interesses das elites políticas e econômicas. Assim como elementos para entender o momento de definição da agenda e o início das discussões legislativas que resultaram na construção da política pública, neste caso a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR).

7.2.1 O fim da ditadura perfeita com reformas para a radiodifusão?

A vitória de Vicente Fox, do Partido Ação Nacional (PAN), nas eleições presidenciais do ano 2000, marcava, à época, a alternância no poder após 71 anos de domínio do PRI. Um ponto de inflexão que, para Fuentes (2022, informação verbal), marca a transição democrática no país, que iniciaria uma nova etapa, conforme destacado por Leree (2009a, p. 43):

México inicia una nueva etapa después de los resultados del 2 de julio de 2000, con un gobierno distinto al PRI y donde la Reforma Política de 1977 parecía haber encontrado una etapa concluyente, con un órgano electoral autónomo y una sociedad más participativa que logró un Congreso más heterogéneo en su representación política.

Nesse contexto de transição política, alguns setores sociais relacionados ao direito à comunicação, à informação, à democratização da mídia, vislumbravam oportunidades de avançar em reformas consistentes na lei de rádio e televisão vigente há 40 anos ou na elaboração de um novo marco regulatório para os serviços de radiodifusão. Uma legislação que, além de contar com a participação cidadã no seu processo de construção, contemplasse, entre outros pontos, o conceito de audiências, os meios públicos e mecanismos de participação, como as defensorias (Plata, 2022, informação verbal; Leree, 2022, informação verbal; Fuentes, 2022, informação verbal).

De acordo com Streich (2022), essa transição foi influenciada pelas contradições do neoliberalismo, e implicou no aprofundamento da tendência neoliberal no país (Toussaint, 2020). Segundo Gámez (2021), a vitória de Fox criou expectativas significativas de mudanças políticas e de democratização em diversos setores da sociedade, inclusive naqueles que demandavam pela democratização da comunicação.

Gámez (2021) explica que instituições como o Instituto Nacional Eleitoral (INE) trabalharam pela integridade das eleições e pelo respeito ao voto, o que alimentou a esperança por mudanças após décadas de dominação do PRI, afinal Vicente Fox se tornou o primeiro presidente não pertencente ao partido em 70 anos. No entanto, contrariando suas promessas iniciais, durante os primeiros meses de governo, o panista⁸² fortaleceu as políticas neoliberais, continuando a trajetória de seus antecessores.

Con esa esperanza social, Fox llegó a Los Pinos. Sin embargo, esta esperanza se fue diluyendo en tanto las acciones del nuevo presidente se alejaban de sus promesas por democratizar el Estado mexicano. La anhelada democratización se dio más en lo político, pero no se consolidó ni en lo social ni en lo cultural, como fue en el caso de la pluralización de los medios (Gámez, 2021, p. 257/258).

⁸² Termo utilizado para se referir aos membros do Partido da Ação Nacional, conhecido pelo acrônimo PAN.

Assim, a transição política não trouxe consigo uma mudança na estrutura de mídia e nem facilitou a democratização da comunicação, pois os vínculos entre o governo e o setor de radiodifusão continuaram estreitos, conforme explicam Dorcé *et al.* (2014, p.357):

The complacency, and even submission, of governments (headed for over 12 years by the National Action Party [Partido Acción Nacional, PAN]) to the broadcasting industry not only maintained but increased the privileges bestowed on media owners, which led to their consolidation as one of the most powerful influences in the social, cultural, and political life of our country. The sector opposed any change to the regulation of media that might have altered or diminished its privileges (Dorcé et al., 2014, p.357).

Segundo Gámez (2021), o governo de Fox parecia, a princípio, ter interesse em realizar uma reforma que atualizasse a lei de rádio e televisão vigente. No entanto, o setor midiático se favoreceu das políticas neoliberais que beneficiaram as principais corporações de comunicação comerciais. Isso intensificou o duopólio Televisa-Azteca, permitindo que essas empresas expandissem ainda mais seu poder econômico, político e social, e adquirissem poderes que ultrapassaram os limites estabelecidos pela lei. “*El Estado renunció a sentar las directrices sobre el desarrollo cultural del país y cedió las principales actividades de difusión informativa de la cultura y la educación a los grandes medios audiovisuales privados*” (Gámez, 2021, p.258).

O autor destaca três eventos que demarcaram a política relacionada à comunicação durante o mandato de Vicente Fox: a instalação da Mesa de Diálogo para a reforma integral da legislação dos meios eletrônicos em 2001; “*El Decretazo*” de 2002; e a reforma que ficou conhecida como “Lei Televisa”, no final de 2005 e início de 2006 (Gámez, 2021).

A Mesa de Diálogo foi instalada em março de 2001 pela Secretaria de Governo, para a qual foram convocados distintos setores, entre empresários, legisladores, meios permissionados, partidos políticos e organizações sociais, com objetivo de discutir a situação dos meios de comunicação no país (Leree, 2009a; Gámez, 2021). Segundo Gámez (2021, p. 263), “*la mesa pretendía revisar temas concernientes a las condiciones políticas, jurídicas y sociales de los medios de comunicación, cuyos resultados pudieran servir para redactar una iniciativa de ley de radio y televisión*”.

Leree (2009a) relata que foram formados sete grupos temáticos, cuja incumbência era avançar na elaboração de propostas, e, enquanto participante da Mesa, explica os desafios inerentes a esta tarefa, que envolvia a resistência de grupos que não aceitavam, por exemplo, modificações que implicassem a perda de seus privilégios.

La tarea no fue sencilla, no sólo por lo complejo del tema, sino por una cultura de inmovilidad jurídica de quienes han obtenido beneficios de la ambigüedad del marco jurídico y de su aplicación y que se defendían de cualquier modificación que no considerara ampliamente sus intereses empresariales, cómodamente consolidados bajo el amparo de la discrecionalidad de la ley y su aplicación (Leree, 2009a, p. 44).

Mesmo nesse contexto desafiador, em meio a um grupo amplo com interesses divergentes, a autora destaca que já havia, no final de 2001, um documento composto por propostas relacionadas ao que deveria ser atualizado na lei de 1960. Além disso, no início de 2002, os integrantes formaram um grupo específico para transformar as propostas advindas da Mesa em uma iniciativa de lei (Leree, 2009a).

Gámez (2021) aponta que muitos participantes da Mesa de Diálogo questionaram a falta de empenho de Vicente Fox em transformar efetivamente a relação entre os meios de comunicação e o Estado, quando, na contramão, o presidente estabeleceu alianças com os concessionários privados, especialmente com o duopólio televisivo. Não demorou muito para que esses questionamentos fossem confirmados, pois enquanto avançavam na redação da iniciativa de lei, os integrantes da Mesa foram surpreendidos com “*El Decretazo*” (Gámez, 2021; Leree, 2009a).

La evidencia más clara de lo anterior se dio el 10 de octubre de 2002 con el llamado decretazo: el Ejecutivo decretó un acuerdo presidencial sobre el manejo de 12.5% de los tiempos de Estado y algunas modificaciones al reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión. Pero en realidad el gobierno federal ignoraba con dicho decreto el trabajo que se había venido realizando con la iniciativa de reforma integral de los medios electrónicos. Al Ejecutivo no le importó pasar por alto los acuerdos obtenidos con grupos de la sociedad civil en las mesas de diálogo, y puso en marcha el reglamento en el que, entre otras cuestiones, se soslayaba la transición de los medios estatales en públicos, tal y como el presidente Vicente Fox había prometido durante su campaña (Gámez, 2021, p. 264-265).

Madrid e Selva (2009) asseveram que a proposta presidencial reformou de forma unilateral o marco jurídico sobre a radiodifusão, excluiu a iniciativa plural em curso e beneficiou os interesses do duopólio comunicacional do país. Para Leree (2009a), a publicação do decreto representou uma traição aos acordos construídos pelos integrantes da Mesa com a Secretaria de Governo e um rompimento do diálogo, especialmente, com a sociedade civil, ao não sustentar a reforma integral da legislação de meios eletrônicos, conforme havia prometido. Além de deixar evidente os acordos entre as elites de poder, as empresas e o Executivo.

Em razão disso, os integrantes do grupo que participaram da Mesa de Diálogo aceleraram a sistematização das propostas e, em 4 de dezembro de 2002, levaram os resultados ao Senado da República, apresentando-os como uma iniciativa cidadã. Em 12 de dezembro de 2002, o Senado a transformou em Iniciativa de Lei, apresentada por Raymundo Cárdenas

(PRD) e Javier Corral Jurado (PAN), e assinada por 64 senadores (PAN, PRD, *Convergencia* e PVEM), tornando-se uma iniciativa formal que foi enviada para avaliação às Comissões de Comunicações e Transportes, de Governança e de Estudos Legislativos (Leree, 2009a).

Esse é um exemplo de como os integrantes da sociedade civil colocam-se como agentes ativos, articulados e engajados que objetivam incidir no processo de formulação da política de comunicação, conforme apontado por Agudelo (2012). E, dessa maneira, disputam na arena política para incluir suas perspectivas e interesses no processo decisório. No entanto, suas possibilidades de incidência são limitadas. Neste caso, embora a proposta elaborada pelos integrantes da Mesa de Diálogo tenha sido acolhida por um grupo de senadores, nunca chegou a ser debatida nas Comissões do Senado e não foi considerada nas reformas aprovadas pelos deputados (Segura e Linares, no prelo).

Um cenário em que, mais uma vez, as necessidades comunicativas básicas da cidadania mexicana foram ignoradas, enquanto os interesses do duopólio Televisa-Azteca foram favorecidos (Madrid e Selva, 2009). Essa situação se repetiria em outros momentos, exigindo das organizações da sociedade civil, vinculadas à luta pela democratização e pelo direito à comunicação, tensionar e disputar frente aos interesses das elites políticas e econômicas.

O ano era 2005 e a sociedade mexicana foi surpreendida, novamente, por um projeto de reforma à Lei Federal de Rádio e Televisão e à Lei Federal de Telecomunicações, que ficou popularmente conhecido como “Lei Televisa”. Conforme Segura e Linares (no prelo), tudo ocorreu sem que houvesse nenhum processo participativo, sem considerar as propostas construídas pela cidadania, e, de maneira acelerada, a Câmara de Deputados aprovou a reforma das leis em dezembro daquele ano. “*Fue presentado y dictaminado en ocho días, aprobado por unanimidad en siete minutos, sin mociones a favor o en contra, sin abstenciones y sin destacar la trascendencia de la misma*” (Madrid e Selva, 2009, p.13).

Após a tramitação na Câmara de Deputados, o projeto foi enviado ao Senado e aprovado em março de 2006, com apoio de um setor majoritário da casa, apesar das intervenções contrárias tanto da oposição quanto de parlamentares do mesmo partido do presidente (Madrid e Selva, 2009).

De acordo Segura e Linares (no prelo), um dos aliados das organizações da sociedade civil foi o senador Javier Corral, do PAN, que, ao presidir a Comissão de Radiodifusão e Cinema, apoiou desde o princípio a iniciativa cidadã que propunha modificações à Lei de Rádio e Televisão. Nesse contexto, Leree (2022, informação verbal) descreve a atuação do parlamentar:

Javier Corral agarró las causas de las organizaciones sociales. De hecho, él fue presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información también. Organizó foros internacionales y trajo a expertos para que en el Congreso se discutiera, se analizara y se debatiera.

Para Leree (2022, informação verbal), o trabalho articulado pela academia e pela sociedade civil junto aos parlamentares foi determinante nesse processo. Ao se aproximarem dos parlamentares, acadêmicos e representantes de organizações da sociedade civil desempenharam um papel crucial, trabalhando ativamente para sensibilizar, convencer e explicar a importância dessas questões, além de fornecer argumentos técnicos e científicos para subsidiar as discussões.

Embora o Senado tenha organizado audiências públicas nas quais recebeu opiniões de acadêmicos, consultores, representantes da sociedade civil, empresários e sindicatos, essas participações não tiveram incidência significativa no texto final aprovado (Segura e Linares, no prelo). Além disso, a Câmara Alta ignorou completamente o projeto anterior de iniciativa cidadã que estava em análise no Senado havia três anos.

Apesar das reivindicações de grupos sociais pelo veto presidencial à famigerada “Lei Televisa”, devido às irregularidades, às violações constitucionais e à completa ausência de participação social, Vicente Fox seguiu seu alinhamento aos interesses das elites e deu reconhecimento oficial e vigência jurídica ao sancionar e publicar a reforma na Lei Federal de Rádio e Televisão e na Lei Federal de Telecomunicações.

De este modo emergió en México un marco jurídico comunicativo desigual, regido por la lógica de la acumulación salvaje, que protegió a los monopolios privados de la comunicación masiva, quienes expresaron que la radiodifusión y las telecomunicaciones debían regirse exclusivamente por los mecanismos autoregulatorios que introduce la “mano invisible del mercado”, que fija la relación de oferta y demanda entre productores y consumidores comunicativos, y no por los principios rectores del Estado-nación de construcción de la república, cimientos de la democracia en México (Madrid e Selva, 2009, p.14).

Conforme Segura e Linares (no prelo), a consolidação do duopólio televisivo Televisa-Azteca ocorreu durante essa reforma às leis de telecomunicações e de radiodifusão no ano de 2006. Uma reforma pensada exclusivamente para favorecer as empresas que já tinham concessão de radiodifusão e para consolidar interesses políticos de manutenção de poder, sem considerar as demandas da cidadania mexicana, a participação social e os direitos das audiências.

Uma entidade fundamental nesse contexto é a Associação Mexicana de Direito à Informação (AMEDI), fundada em 2001 a partir da articulação de acadêmicos, políticos, intelectuais, artistas e cidadãos de diferentes partes do país (Dorcé *et al.*, 2014). Segundo María

Valdés Vega (2016, p.189), a AMEDI é um dos grupos mais proeminentes da sociedade organizada do país e destaca-se no “*debate y en las acciones políticas no partidarias alrededor de la democratización de los medios de comunicación masiva*”. Para Javier Corral (2013), é o principal organismo mexicano especializado em direito à informação e meios de comunicação.

Laura Martínez Águila (2022, informação verbal) destaca que a criação da AMEDI permitiu que a sociedade civil se envolvesse de maneira mais incisiva nos debates na Câmara dos Deputados, dos Senadores e nas Comissões de Rádio e Televisão, para dizer: “*Eso falta en la ley si queremos regular a los medios de comunicación en México*” (Águila, 2022, informação verbal). Por essa razão, desde sua fundação, a AMEDI tornou-se referência para a construção de uma perspectiva crítica em relação ao estado dos meios de comunicação e das telecomunicações no país (Karam, 2013).

Since its formation, this organization has played a key role in framing the recent constitutional reforms, enabling the participation of both civil organizations that did not specialize in media-related issues and human rights experts. AMEDI was not only able to make this issue a priority on the national political agenda—particularly since the Televisa Law episode (2006–7) - but has participated in a range of diverse initiatives for law reform that went before congress (in 1998, 2003, 2005 and 2008) (Dorcé et al., 2014, p.361).

Seguindo a perspectiva de O Direito Achado na Rua (ODANR), é possível afirmar que a AMEDI se conforma como um sujeito coletivo originado a partir da luta pelo direito à informação, que se articula para atuar frente à necessidade de garanti-lo e de incidir na construção de políticas públicas. Emerge das ruas, do espaço público, para reivindicá-lo e disputá-lo.

Em seus mais de 20 anos de existência, a AMEDI tem sido uma voz crítica, articulada e organizada em torno da defesa do direito à informação e à liberdade de expressão no México, bem como da promoção de uma radiodifusão mais plural e diversa no país. O que inclui, conforme destacado pelo presidente da AMEDI, Jorge Bravo (2022, informação verbal), a preocupação com os direitos das audiências: “*uno de sus temas clásicos más importantes, entre otros, son los derechos de las audiencias, que siempre ha sido una lucha de la sociedad civil, de los académicos por lograr*”.

Alguns dos parlamentares que apresentaram a ação que questionava a legalidade da “Lei Televisa” eram vinculados a organizações sociais, entre as quais, a AMEDI. Essa articulação resultou na declaração de inconstitucionalidade dos artigos centrais da legislação de 2006, a partir de sentença proferida pela Suprema Corte de Justiça da Nação (Dorcé et al, 2014).

Além de deixar de fora os meios públicos e comunitários, a “Lei Televisa” não contemplava o conceito de audiências e seus respectivos direitos. Também não fazia referência

a mecanismos de participação, a exemplo de defensorias, um tema que já fazia parte da agenda da sociedade civil, mas que teve suas demandas e o trabalho de anos ignorados no processo de reforma à Lei Federal de Rádio e Televisão sancionada em 2006.

Águila (2021) observa que em 2005 a pauta da implementação de defensorias de audiências já figurava nos debates, destacando a relação com a “Lei Televisa” e a tentativa de reforma na legislação vigente desde 1960. Contexto no qual foi fundamental o papel AMEDI, incidindo como representante da sociedade civil. Embora o termo “direito das audiências” não estivesse formalizado, o conceito de direito à informação, presente na Constituição Mexicana desde 1977, servia como base para a proteção dos direitos comunicativos.

7.2.2 Defensorias autorregulatórias

A existência de defensorias nos serviços de radiodifusão no contexto mexicano, predominantemente nos meios públicos a partir 2007, é um marco significativo para pensarmos os antecedentes da reforma que demarcaria que sua criação é um direito das audiências.

De acordo com Jerónimo Repoll (2012), algumas emissoras de rádio e televisão, além da Agência de Notícias do Estado Mexicano⁸³, tomaram medidas de autorregulação e criaram a figura de defensoria. Essas experiências compartilhavam alguns objetivos alinhados ao direito à comunicação, a exemplo de possibilitar espaços de participação e diálogo, de mediar conflitos e promover soluções às demandas apresentadas, de fomentar a diversidade cultural, assim como de atuar em prol da qualidade editorial. Objetivos respaldados por códigos deontológicos específicos que estabeleciam princípios ético-jornalísticos e diretrizes para a atuação dessas figuras, em consonância com os valores e compromissos das respectivas emissoras (Repoll, 2012).

Em 2007, *Canal Once* instituiu a figura de “Defensor da Audiência”, a cargo de Guillermo Montemayor Gómez, seguido por *Canal 22* que, no mesmo ano, designou Gabriela Warkentin como primeira titular da “Defensoria do Telespectador”. Em 2008, *Radio Educación* criou a figura de “Defensor do Ouvinte”, e designou Ernesto Villanueva para a função. O *Instituto Mexicano de la Radio* (IMER), estabeleceu a figura de “Mediador” em 2009, e Felipe

⁸³ A experiência de *Notimex* é considerada neste ponto apenas para contextualizar, uma vez que o foco desta pesquisa são as defensorias criadas para concessões de radiodifusão. No caso da defensoria da Agência de Notícias do Estado Mexicano, a criação da figura do “Defensor da Audiência”, em 2010, estava focada diretamente ao direito de réplica em relação à informação veiculada. O primeiro defensor foi Carlos Enrique Orozco (Repoll, 2012).

López Veneroni foi o primeiro titular (Repoll, 2012). Na *MVS Radio*, uma concessão comercial, foi criado o cargo de *Ombudsman* em 2011 (Fuentes, 2021).

A criação dessas defensorias no México, no início do século XXI, apresenta algumas especificidades. A primeira delas é o contexto de transição política após mais de 70 anos de hegemonia de um partido político. Como destacado anteriormente, as eleições de 2000 foram vistas como uma oportunidade de fazer modificações significativas no ecossistema comunicacional e de avançar na democratização da comunicação no país.

La creación de las primeras defensorías de las audiencias, que son las de Canal 22, Radio Educación, Canal 11 y el Instituto Mexicano de la Radio, se dieron en ese contexto en lo que se dio el cambio político en México muy importante, que fue la llegada de Vicente Fox al poder en el 2000, después de una hegemonía del Partido Revolucionario Institucional durante muchos años. Se llegó con una visión de cambio de transformación, incluso hasta de fortalecimiento de los medios públicos (Plata, 2022, informação verbal).

Outra especificidade é a visão de fortalecimento dos meios públicos, quando observamos a predominância das experiências em emissoras não comerciais, como enfatizado por Gabriel Sosa Plata (2022, informação verbal), Beatriz Solís Leree (2022, informação verbal) e Felipe López Veneroni (2022, informação verbal) sobre a importância dessas iniciativas como um mecanismo de autorregulação para as emissoras públicas.

(...) lo que había era una iniciativa de los medios públicos de tratar de crear espacios donde los escuchas, las audiencias, pudieran encontrar un punto de contacto. No era una cuestión de relaciones públicas, de que hablas por teléfono y te regalamos una taza, sino de tratar realmente de orientar la programación a los intereses de los escuchas, de una parte; y de otra, atender a aquellos escuchas que se sintieran vulnerados en su dignidad, en su cultura, en su sexo, en su género, por la programación que, de manera no intencional, pero puede ocurrir que algún programa resulte que es, digamos, agresivo o vulnera lo que una parte de la audiencia considera que son sus derechos. Todavía no estaba formulado (Veneroni, 2022, informação verbal).

A ideia era implementar mecanismos de autorregulação que demonstrassem compromisso com a qualidade editorial, a transparência e o respeito aos direitos das audiências, que, enquanto conceito, ainda não estavam formulados, mas que já figuravam no âmbito dos meios públicos.

De acordo com Plata (2022, informação verbal), além de ser impulsionada pela mudança política, o comprometimento das lideranças de emissoras como *Canal 22*, *Radio Educación*⁸⁴, *Canal Once* e *IMER* foi crucial para a implementação de suas respectivas defensorias. Ele conta que não havia uma reivindicação direta advinda, por exemplo, das

⁸⁴ Para mais sobre a defensoria de audiências de *Radio Educación*, ver Arévalo (2019).

organizações da sociedade para criá-las, tampouco uma obrigatoriedade para implementá-las a partir de uma lei específica. O que havia, desde as organizações da sociedade civil e de outros setores sociais, era uma demanda de longa data em prol da reforma na legislação da radiodifusão e da democratização da comunicação, que incluía os direitos das audiências.

Quienes impulsaron estas defensorías de las audiencias estaban convencidos de que era un buen mecanismo de autorregulación para contribuir justamente al mismo fortalecimiento de los medios públicos. Y era un signo también, al menos, ante la sociedad de las audiencias, de cambio o de los cambios que se pretendían impulsar en una nueva administración. Las/los directores estuvieron con una enorme sensibilidad en ese terreno, y fue de su propia iniciativa, es decir, no fue un mandato, no fue una instrucción, no fue algo que les impusiera, ni siquiera las organizaciones de la sociedad civil. Si bien es cierto que las organizaciones han estado al tanto y han presionado por las mejores prácticas o experiencias internacionales en mecanismos de autorregulación, en una comunicación mucho más democrática, en un respeto pleno a los derechos humanos, también en los contenidos de la radio y de la televisión. Yo lo que pude observar es que ni siquiera había un tema muy puntual de estas organizaciones en los derechos de las audiencias, sino que efectivamente se manejó como parte de ese mecanismo de autorregulación. Y funcionó. Funcionó porque, al menos, también las experiencias que se tuvieron en las defensorías fueron experiencias positivas en un sentido muy amplio (...) Había una enorme sensibilidad del medio de comunicación, había una sensibilidad también de los equipos de producción para atender estas solicitudes, estas peticiones de las defensorías, y pues de ahí se generaron todas estas experiencias (Plata, 2022, informação verbal).

Nesse contexto, observamos a sensibilidade de diretores e diretoras dos meios públicos em estabelecer esses mecanismos, sem que houvesse uma determinação interna ou por instruções externas. O caso de implementação da Defensoria de Audiências do *Instituto Mexicano de la Radio* em 2009 é ilustrativo. A figura foi criada a partir do conceito de “mediação”, e chamada inicialmente de “*El Mediador*”, com intuito de mediar a comunicação entre as audiências e o IMER. O primeiro defensor/mediador foi Felipe López Veneroni.

Segundo a atual defensora do IMER, Laura Martínez Águila (2022, informação verbal), o modelo francês de mediação foi uma das influências que orientaram a criação desta figura mediadora. “*O sea, una figura que pudiera recoger comentarios de las audiencias, no como el receptáculo de las quejas, sino que, en verdad, pudiera establecer una mediación entre las necesidades de los radioescuchas (...) y el trabajo de las personas que estaban en la radio*”.

Ana Cecilia Terrazas Valdés, que mais tarde se tornaria defensora na *Radio Educación*, desempenhou um papel fundamental na criação da Defensoria do IMER. Sob sua direção, foram delineados os princípios e objetivos da figura, centrados na mediação e na promoção de um diálogo entre a audiência e as emissoras do Instituto (Águila, 2022, informação verbal)

Águila (2022, informação verbal) explica que, embora não fosse integrante da AMEDI ou de organizações semelhantes, Valdés estava envolvida em discussões sobre o assunto, e atenta ao fato de que outras emissoras, como *Canal Once*, *Canal 22* e *Radio Educación*, já

tinham estabelecido defensorias. Diante disso, Valdés vislumbrou a necessidade de criar uma figura semelhante no IMER.

Segundo Ana Cecilia Terrazas Valdés (2022, informação verbal), a inspiração veio da figura existente em uma rádio francesa e, na função de diretora-geral do IMER, tinha claro o objetivo de tornar a mediação parte fundamental das operações do Instituto. A partir disso, foram construídos os princípios orientadores do *El Mediador*, os quais foram encaminhados para a Junta Diretiva do IMER, que aprovou a criação da figura e sua posterior implementação.

Conforme analisa Repoll (2012), o mediador criado pelo IMER estava alinhado a princípios éticos e de autorregulação das emissoras de comunicação pública, entre os quais: desenvolver um serviço cada vez mais plural e diverso em termos de programação; e ser um espaço de participação com receptividade das sugestões e interesses das audiências. Além disso, possuía, desde sua criação, instrumentos deontológicos, como código de ética, guia de estilo, códigos de conduta, assim como diretrizes específicas que deveriam ser seguidas no âmbito de atuação do mediador.

Águila (2022, informação verbal) aponta que um dos passos iniciais para a implementação da Defensoria do IMER foi a criação de um programa específico para tratar de temas relacionados aos direitos das audiências, com objetivo de permitir que os ouvintes se familiarizassem com a figura do defensor/mediador, o que demonstrava preocupação em educar o público sobre o papel da defensoria. Uma diretriz alinhada à função pedagógica que essas instituições podem adquirir no curso de sua atuação.

Valdés (2022, informação verbal) considerava fundamental que tivesse um programa semanal, em dia e horário central na programação, de forma a abranger todas as emissoras do Instituto: às quartas-feiras, ao meio-dia, durante meia hora, como um ponto central para receber e processar as demandas e informações advindas das audiências.

De acordo com Veneroni (2022, informação verbal), havia participação ao vivo por telefone, além de um sistema para receber queixas por telefone e e-mail. A responsabilidade do mediador era canalizar as queixas e fazer recomendações à direção do IMER com base no que era enviado pelas audiências. Essas recomendações eram discutidas no ar, junto com as respostas da direção.

Era un debate interesante. El caso es que esta fue la experiencia del IMER, y la forma en que se resolvió fue rellevar una cosa que se llamaba bitácora del mediador, donde escribía lo que se discutía o lo que me llegaba a las llamadas. Yo leía algunas de las cosas que me llegaban al aire y, con base en eso, escribía una especie de recomendación a la Dirección del IMER y le decía: “Oye, la gente no está de acuerdo con que la estación fulana solo transmita ese tipo de música”; o bien “Hace falta programas que hablen de la pluralidad étnica en la Zona de Guerrero y Michoacán”. Entonces, ese tipo de cosas. Ella me respondía: “Bueno, eso lo podemos atender y se

va a arreglar”; o bien “No existe el presupuesto, pero lo tomamos en cuenta”. Esta era un poco la dinámica. Yo leía en la semana siguiente, o cuando salía la respuesta de la Dirección, la leía al aire. Entonces esos eran los comentarios. Funcionó relativamente bien, estuve dos años (Veneroni, 2022, informação verbal).

Outro ponto destacado por Valdés (2022, informação verbal) foi o processo de instrumentalização da figura, que envolvia a escolha do primeiro titular, a designação de uma equipe de produção e a definição das atribuições da Defensoria do IMER. A então diretora pontuou que, no primeiro, foi responsável pela indicação de Felipe López Veneroni como titular, cujo nome foi aprovado também pelo Conselho Cidadão, enfatizando a necessidade de estabelecer a figura alinhada às expectativas da Direção do Instituto. *“Bueno, la primera figura la tengo que designar yo, porque quiero que marque una pauta”* (Valdés, 2022, informação verbal).

Todavia, de acordo com Veneroni (2022, informação verbal), como o conceito de defensorias e direitos das audiências não estavam formulados, basearam-se em outras experiências para estabelecer as diretrizes que consideravam importante que existisse no âmbito do IMER e os critérios para escolher do titular.

Primeiro, não poderia ser um funcionário do Instituto, para garantir sua imparcialidade, por isso, optaram por alguém externo. Segundo, era necessário que o mediador tivesse experiência com meios de comunicação, especialmente meios públicos.

Assim, além de ser uma pessoa externa ao IMER, o primeiro defensor havia sido diretor da *Radio UNAM* e trabalhado na *TV Universitaria*. Sua formação acadêmica na área de comunicação também era relevante para o papel, incluindo sua atividade docente. Estes foram alguns requisitos estabelecidos, até que houvesse um formato definido para a seleção entre as pessoas que se candidatassem à função.

Após essa marcação inicial, Valdés conduziu a revisão do estatuto e o processo de designação passou a ser por decisão colegiada, delegando aos integrantes do Conselho Cidadão a responsabilidade de selecionar o titular. Com isso, para a seleção do segundo titular, foi aberta uma convocatória pública, com votação no âmbito do Conselho para a escolha do novo mediador. *“Pero bueno, esa fue como la experiencia un poco empírica de cómo fuimos empujando una figura que a mí me importaba que existiera, y me importaba que existiera de esa manera”*, pontuou Valdés (2022, informação verbal). Como observado, o processo de implementação demandou posicionamento e tomada de decisões para definir as características da figura, instrumentalizá-la e iniciar as atividades.

Segundo Fuentes (2021, p. 86), o primeiro meio de radiodifusão comercial a contar com um defensor de audiências foi a *MVS Radio* em 2011, com a particularidade de que era chamado de “*Ombudsman*” e tinha incidência apenas nos programas de notícias. Gerardo Albarrán de Alba, que atuou como repórter na revista *Proceso*, foi designado como primeiro *ombudsman* da emissora.

De acordo com Repoll (2012), o surgimento dessa figura na emissora ocorre a partir de um processo particular de crise, no qual as audiências reclamaram seus direitos por meio das redes sociais e tiveram papel relevante na criação do mecanismo. “(...) *la Defensoría se creó cuando Aristegui regresó a MVS en febrero de 2011, dos semanas después que fuera despedida por solicitar que se explicara el estado de salud de Felipe Calderón*” (Plata, 2015, s.p.).

Assim, o *Ombudsman* da *MVS Radio* foi criado como parte de um mecanismo de autorregulação histórico na rádio comercial, a partir de um processo que incluiu também a criação de um Código de Ética, de um Comitê Editorial (composto por jornalistas e diretores da emissora), e a assinatura de um contrato que concedeu à jornalista Carmen Aristegui o controle editorial sobre o noticiário que comandava (Repoll, 2012; Plata, 2015).

A partir da análise do perfil das defensorias de audiência criadas à época feita por Repoll (2012), é possível observar que, ao instituí-las, mesmo com características distintas, emissoras como *Canal Once*, *Canal 22*, *Radio Educación* e *IMER* compartilharam objetivos alinhados às premissas que regem o direito à comunicação de maneira voluntária, com exceção da experiência da defensoria da *MVS Radio*.

Mesmo sem referências diretas, é possível observar objetivos relacionados ao desenvolvimento de capacidades participativas e dialógicas, bem como pedagógicas e mediadoras. Por exemplo, os objetivos relacionados à participação e o diálogo se manifestam a partir da incumbência de propor o desenvolvimento de mecanismos de participação de audiências ativas, reflexivas e críticas nos processos de construção da programação, como no caso do *Canal 22*. Além disso, a Defensoria do Telespectador, iniciativa do *Canal 22*, buscava estabelecer um espaço que promovesse e incentivasse o diálogo direto com a sociedade (Repoll, 2012).

Alinhado a isso, ao desenvolver mecanismos de participação, como programas específicos para tratar de temas relacionados aos direitos das audiências, observa-se a preocupação em atuar para promover a conscientização e a transformação cultural. Assim como a busca de interação direta com as audiências para, além de receber reclamações, mediar conflitos e apresenta soluções consensuadas.

Diante do exposto, a criação de defensorias, especialmente por emissoras públicas, é um antecedente significativo para o contexto prévio de debate da reforma de 2013 e a posterior sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) em 2014, que determinava a obrigatoriedade de implementação de defensorias de audiências por todos os concessionários de rádio e televisão.

7.2.3 Retorno do PRI e o Pacto pelo México

Conforme destacado no referencial teórico, partimos da noção de políticas públicas para além da ação estatal que, enquanto processo, conta com a participação de atores em diversos níveis e escalas de atuação (Lascoumes e Le Galès, 2012a). Além disso, argumentamos que as políticas públicas não se constroem sem disputas e conflitos de interesses entre camadas sociais (Cunha e Cunha, 2002).

Logo, é a partir dessa perspectiva que exploramos o contexto prévio às reformas e à sanção da LFTR no México, que envolveu uma nova transição política, consensos políticos, controvérsias, disputas, mobilizações da sociedade civil, e a definição da agenda para a formulação da política de comunicação.

O retorno do PRI à presidência, com a vitória de Enrique Peña Nieto em 2012, foi marcado pelas reivindicações de um movimento liderado por estudantes universitários que ultrapassou as fronteiras do país, conhecido como #YoSoy132. De acordo com Raúl Rivera Hernández (2014), embora tenha surgido num contexto nacional específico, também foi influenciado por ciclos de mobilização no norte da África, Europa e Estados Unidos, que tinham as redes sociais como principal instrumento de mobilização e comunicação.

Estas olas de indignación concretaron una nueva cultura de protesta global a partir de ciertas características compartidas: el uso de la Web 2.0 como medio principal de convocatoria y comunicación, la ausencia de líderes y dirigentes para encabezar la acción colectiva, y el rechazo a los partidos políticos y los medios de información comercial (Hernández, 2014, p.68).

A gênese do movimento #YoSoy132 ocorre a partir de uma visita do candidato priista⁸⁵ à Universidade Ibero-Americana (Treré, 2013; Iglesias, 2014; Bizberg, 2015; Tellez e Tamayo, 2015). Em maio de 2012, durante a apresentação de sua plataforma política, os estudantes daquela instituição privada protestaram contra a repressão e os feminicídios no Estado do México, onde Peña Nieto havia sido governador (Treré, 2013).

⁸⁵ Termo utilizado para se referir aos membros do Partido Revolucionário Institucional, conhecido pelo acrônimo PRI.

Após o ocorrido, os responsáveis pela campanha do PRI, com apoio da Televisa e da TV Azteca, entre outros meios de comunicação, difundiram informações inverídicas para minimizar o fato (Bizberg, 2015). Além de negar que as pessoas que protestaram eram estudantes universitários, tratavam de vincular as manifestações a militantes do Partido da Revolução Democrática (PRD), que tinha como candidato Andrés Manuel López Obrador.

Varios dirigentes del PRI calificaron a los estudiantes que se enfrentaron a EPN [Enrique Peña Nieto] como “porros, acarreados, violentos, fascistas, intolerantes”, llegando incluso a negar su adscripción a la universidad argumentando que eran provocadores manipulados por la izquierda (Treré, 2013, p.115).

Em resposta à cobertura midiática que tentava manipular o ocorrido na Universidade Ibero-Americana e criminalizar o movimento, 131 estudantes publicaram um vídeo no YouTube no qual mostravam suas credenciais universitárias e liam textos desmentindo os meios de comunicação e os políticos que os acusavam de serem violentos (Treré, 2013). Além disso, convidavam outras pessoas a se unirem ao movimento, “*razón por la cual tomó el nombre de #YoSoy132*” (Bizberg, 2015, p. 276). Segundo Emiliano Treré (2013), rapidamente a frase dos estudantes da Ibero se transformou em um *trending topic* no Twitter, no México e mundialmente.

Logo, uma das principais demandas era a democratização dos meios de comunicação, em um contexto de eleições presidenciais no qual o então candidato Enrique Peña Nieto contava com o apoio de conglomerados de comunicação, como a Televisa, que investiu recursos para fortalecer a imagem desse candidato (Hernández, 2014; Tellez e Tamayo, 2015; Bizberg, 2015).

Mireille Campos Arzeta (2022, informação verbal), uma das participantes do movimento, relata que embora o estopim tenha sido a cobertura parcial e distorcida do ocorrido na Universidade Ibero-Americana, a origem do movimento estava enraizada em uma história mais ampla de manipulação midiática, incluindo eventos marcantes como o massacre de Tlatelolco em 1968, e a disseminação de uma narrativa depreciativa dos estudantes.

Y es que esto siempre ha ocurrido desde la matanza del 2 de octubre, pues los presentaron como unos revoltosos, como desestabilizadores del sistema. O sea, toda esta narrativa viene desde el 68, y se fue afianzando, de 'los estudiantes son unos revoltosos, son prácticamente unos parásitos de la sociedad'. O hacen la distinción entre el buen y el mal estudiante; el mal estudiante es el que lucha por sus derechos. Y esta narrativa ya tenía muchos años instalándose en el imaginario de la opinión pública (Arzeta, 2022, informação verbal).

Nessa perspectiva, além de reivindicarem o direito constitucional de resposta diante da distorção do ocorrido na Universidade Ibero-Americana, reclamavam a democratização dos meios de comunicação. Segundo Hernández (2014), os estudantes enfatizavam a

impossibilidade de alcançar a verdadeira democracia enquanto houvesse concentração de poder midiático. Por isso, uma das primeiras ações do movimento tentava reverter a decisão da Televisa e TV Azteca de não transmitirem o segundo debate presidencial nos canais de maior audiência, a exemplo do que tinham feito no primeiro, com transmissão em canais de cobertura limitada⁸⁶.

Embora o movimento não tenha impactado diretamente no resultado das eleições, que terminaram por eleger Peña Nieto, as reivindicações levantadas pelo #YoSoy132 foram amplificadas e marcaram importantes debates sobre a democratização da comunicação no país, sendo um antecedente significativo para a reforma constitucional de 2013. De acordo com Treré (2013, p.118), “(...) seguramente las demandas del movimiento contribuyeron a modificar considerablemente los equilibrios de la contienda electoral y su insistencia en la temática de la democratización de los medios logró impulsar la Reforma de las Telecomunicaciones”.

Entre as distintas explicações para o retorno do PRI ao poder, Reynaldo Ortega Ortiz e Fernanda Somuano Ventura (2015) ponderam que a principal influência reside na insatisfação do eleitorado após doze anos de governo panista. Enrique Peña Nieto sucedeu Felipe Calderón, eleito pelo PAN, para o sexênio de 2006 a 2012. “[El] presidente electo en 2006, no trajó mejores resultados, sino profundizó la crisis social. Su gobierno se inauguró en medio de un conflicto de deslegitimación democrática debido a la escasa confiabilidad de los resultados electorales” (Tellez e Tamayo, 2015, p. 136).

Segundo Ortiz e Ventura (2015), a eleição de Felipe Calderón foi questionada não só pelo seu opositor Andrés Manuel López Obrador, mas também por uma parte da população, tendo em vista que a diferença entre os candidatos foi de apenas 0,56%.

Em meio ao receio de que o autoritarismo priista retornaria com o novo governo e diante de um cenário legislativo sem maioria, as principais forças políticas do país (PRI, PAN e PRD) firmaram o Pacto pelo México, em dezembro de 2012. O acordo visava a cooperação entre o presidente e a oposição para estabelecer uma agenda legislativa composta por 11 reformas estruturais, que incluía a relacionada às telecomunicações e à radiodifusão (Plata, 2014; Ortiz e Ventura, 2015; Águila, 2019).

Como destacado anteriormente, ao longo de décadas foram apresentadas diversas propostas para atualizar a legislação em matéria de radiodifusão e a questão da democratização

⁸⁶ Mesmo obtendo sucesso nessa iniciativa, o movimento continuou sua agenda, promovendo o voto informado e exigindo um terceiro debate. Diante da recusa do Instituto Federal Eleitoral (IFE) de realizá-lo, o movimento #YoSoy132 promoveu o terceiro debate com transmissão pelo YouTube (Hernández, 2014).

da mídia vinha sido debatida e reivindicada pela academia, organizações da sociedade civil e outros setores sociais. No entanto, de acordo com Dorcé *et al.* (2014, p.358), “*reforms to media law would not have been possible without this collaboration between political parties*”.

Ocorre que os partidos políticos hesitavam em confrontar as grandes corporações midiáticas. Porém, diante do abuso de poder reiterado dessas empresas, o governo finalmente entendeu a necessidade de combater esses abusos (Dorcé *et al.*, 2014). Dados divulgados pela então Comissão Federal de Telecomunicações em 2012 indicavam que 224 das 461 estações concessionárias de televisão aberta no país pertenciam à Televisa, o equivalente a 56%, enquanto a TV Azteca possuía 180 estações (39%). Portanto, o duopólio televisivo concentrava 95% das concessões e dominava o conteúdo transmitido no México (Vega, 2016).

É nesse contexto que as reivindicações e sugestões apresentadas ao longo de décadas por acadêmicos, integrantes de organizações da sociedade civil e outros setores sociais encontram uma janela de oportunidade para entrarem efetivamente na agenda política do país. Como explanado no referencial teórico, as políticas públicas não surgem por acaso, mas resultam da incidência de uma multiplicidade de atores com interesses variados que disputam, na arena política, para incluir sua perspectiva na agenda política.

7.3 Reforma constitucional, incidência social e sanção da LFTR

A reforma constitucional de 2013, em matéria de telecomunicações e de radiodifusão, impactou diretamente os artigos constitucionais 6º, 7º, 27º, 28º, 73º, 78º, 94º e 105º, como consta no Decreto publicado em 11 de junho de 2013 no Diário Oficial da Federação:

ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN el párrafo primero del artículo 6o.; el artículo 7o.; el párrafo sexto del artículo 27; el párrafo segundo del artículo 28; la fracción XVII del artículo 73; la fracción VII del artículo 78 y el párrafo sexto del artículo 94; y se ADICIONAN los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo 6o.; los párrafos decimotercero al trigésimo del artículo 28, y un inciso l) a la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...) (México, 2013b).

Os referidos artigos tratam, entre outros pontos: da liberdade de expressão e dos direitos de acesso à informação, às tecnologias de informação e à comunicação, e aos serviços de radiodifusão, telecomunicações e internet (Art. 6); da inviolabilidade da liberdade de difundir opiniões, informações e ideias e da vedação à censura prévia (Art. 7); da vedação à constituição de monopólios e da criação do Instituto Federal de Telecomunicações, órgão autônomo encarregado de promover o desenvolvimento eficiente da radiodifusão e das telecomunicações, de acordo com a Constituição e as leis vigentes (art. 28) (México, 1917).

Além de reformar e adicionar diversas disposições nesses artigos, o Decreto de 11 de junho de 2013 incorporou 18 artigos transitórios, com objetivo de promover a “*convergencia legislativa entre telecomunicaciones y radiodifusión, regulan la competencia y otorgan autonomía a los órganos reguladores de competencia y telecomunicaciones y en la suma de derechos fundamentales de los ciudadanos*” (Leree, 2013, p. 17).

Como destacado anteriormente, o tema da democratização da comunicação e o debate em torno de políticas para sua regulação vinham ganhando espaço no debate público do país ao longo dos anos, a partir do impulso dado por organizações da sociedade civil e de outros setores sociais. No entanto, segundo Ortega Ramírez (2022) *apud* Segura e Linares (no prelo), é difícil determinar a incidência direta desses atores tanto na reforma quanto nas leis secundárias, embora seja possível identificar algumas organizações da sociedade civil que tiveram papel significativo no processo, entre os quais, a Associação Mexicana de Investigadores de Comunicação (AMIC) e a Associação Mexicana de Direito à Informação (AMEDI) (Segura e Linares, no prelo; Vega, 2016). Para Arzeta (2022, informação verbal), tanto o impulso dado pelo movimento #YoSoy132 quanto a atuação da Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), especialmente no que se refere às demandas das rádios comunitárias e indígenas, também devem ser considerados nesse contexto.

Conforme apontado por Vega (2016), a AMEDI é considerada como um dos grupos da sociedade civil que mais se posicionaram no debate e nas ações em prol da democratização dos meios de comunicação. Segura e Linares (no prelo) pontuam que muitos dos integrantes da Frente Nacional pela Reforma dos Meios de Comunicação, coalizão formada em 2007 e dissolvida à época, articularam-se para formar a Coalizão Cidadã Democracia e Meios, a qual apresentou propostas para tentar incidir nas reformas de 2013.

Essa Coalizão, liderada pela AMEDI e formada por 300 organizações sociais e aproximadamente 500 personalidades do país, chegou a apresentar ao Conselho Diretivo do Pacto pelo México uma proposta de iniciativa cidadã para a lei secundária de telecomunicações e radiodifusão, que derivaria das reformas de 2013. O documento, que contemplava as demandas históricas dos diversos setores que a integravam, era composto por 13 títulos e 392 artigos, como observado no posicionamento histórico de 04 de setembro de 2013 (AMEDI, 2013a):

*El día de hoy la Coalición Ciudadana Democracia y Medios, conformada por 300 organizaciones sociales y cerca de 500 personalidades el ámbito académico, intelectual, artístico, entre otros, y encabezada por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, AMEDI, entregó al Consejo Rector del Pacto por México la **Iniciativa Ciudadana para una Ley Secundaria de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, que recoge las propuestas que hemos sostenido diversos sectores de*

la sociedad en materia de libertad de expresión, derecho a la información, derecho de acceso a las tecnologías de la información, pluralismo y la competencia en la radiodifusión y las telecomunicaciones. Esta misma Iniciativa también será entregada al Congreso de la Unión, a fin de que los diferentes grupos parlamentarios la analicen, abran un debate lo más amplio posible, pero sobre todo que la hagan suya cumpliendo el papel que les corresponde como Representantes populares que deben de velar por el interés general (AMEDI, 2013a, s.p. [grifo do autor]).

A reforma de 2013 refletia diversos reclamos cívicos, reivindicados ao longo de décadas pela sociedade mexicana, representada por grupos, organizações e coalizões (Segura e Linares, no prelo). Um deles era o reconhecimento da radiodifusão e das telecomunicações como serviços públicos. Além da criação de um sistema nacional de meios públicos, do reconhecimento dos meios de uso social, comunitários e indígenas, do estabelecimento de limites aos monopólios e à concentração midiática, e da criação de um órgão regulador autônomo, entre outros (Dorcé *et al.*, 2014).

Ao revisar posicionamentos históricos publicados pela AMEDI, especialmente no contexto do Pacto pelo México de 2012 e da reforma constitucional de 2013, é possível verificar essas reivindicações em prol da democratização do sistema comunicacional no país. Um exemplo é que, entre os princípios necessários para o desenvolvimento democrático da radiodifusão, estava a garantia de mecanismos de participação social, com pluralidade e inclusão, e de prestação de contas, a exemplo de conselhos consultivos e de defensorias/mediadores de audiências (AMEDI, 2012; 2013b).

As modificações advindas da reforma constitucional de 2013 constituíram a base para a posterior promulgação da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) e da Lei do Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano, ambas publicadas por meio de Decreto em 14 de julho de 2014 (Leree, 2013; Toussaint, 2020). A LFTR contemplava diretamente os direitos estabelecidos nos artigos 6º, 7º, 27º e 28º da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, além de considerar tanto as telecomunicações quanto a radiodifusão como serviços públicos de interesse geral, entre outras determinações:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México, 2014).

Porém, apesar de refletir avanços em temas reivindicados ao longo de décadas pela sociedade mexicana, a reforma “*dio lugar a una legislación que establece una clara*

predominancia del mercado sobre el sector social, aunque incluyendo algunos aspectos que habían sido reclamos históricos” (Toussaint, 2020, 42).

A reforma constitucional relacionada às telecomunicações e à radiodifusão gerou grandes expectativas em relação à transformação da estrutura midiática no país, no entanto, foram frustradas (Plata, 2014). Segundo Becerra e Mastrini (2017a, p.162), vislumbrava-se, neste primeiro momento, uma vontade do Estado de limitar a concentração midiática ao criar o Instituto Federal de Telecomunicações (IFT) e estabelecer restrições aos Agentes Econômicos Preponderantes dos setores: *“mostraban voluntad de imponer una serie de medidas para evitar que se afectara la competencia y la libre competencia”*.

Conforme apontado por Toussaint (2020), o entusiasmo inicial gerado em parte dos analistas em virtude da publicação da LFTR estava centrado em dois pontos. Primeiro devido à convergência, pois abarcava a radiodifusão e as telecomunicações na mesma legislação. E, segundo, por reconhecer e incorporar as demandas de grupos sociais e indígenas no espectro radioelétrico.

No entanto, *“la iniciativa de leyes reglamentarias presentada el 24 de marzo de 2014 por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto echó por tierra la sensación de triunfo”* (Vega, 2016, p. 206). Ocorre que, após produzir as reformas constitucionais, o Pacto pelo México começou a perder forças e acabou desaparecendo em 2014 (Ortiz e Ventura, 2015).

Com o rompimento do Pacto, o Poder Executivo propôs a iniciativa de legislação secundária tanto da LFTR quanto da Lei do Sistema Público de Radiodifusão (SPR). Entretanto, Plata (2014) explica que a iniciativa foi questionada por diversas organizações da sociedade civil por não considerar os critérios estabelecidos na Constituição, a exemplo daqueles relacionados à concentração midiática e à propriedade cruzada, e porque trazia prejuízo aos meios comunitários e indígenas, apesar de reconhecê-los.

Entre los argumentos de rechazo destacan los siguientes: (...) mantiene en la Secretaría de Gobernación (el equivalente de un Ministerio del Interior) la regulación de contenidos y no en el IFT, como se había establecido en la reforma constitucional; impide a los medios públicos y comunitarios comercializar, aunque fuese en un mínimo porcentaje, su programación y no garantiza la autonomía editorial de los medios públicos y los mantiene en la esfera de control de los gobiernos; para el caso de los medios comunitarios e indígenas hacer una reserva del 10% del espectro pero en las peores frecuencias de las bandas de AM y FM, y las condena a depender del gobierno con la asignación del 1% de la pauta oficial como principal fuente de financiamiento además de las donaciones provenientes de las comunidades a las que dan servicio (Plata, 2014).

Nesse contexto, a AMEDI apresentou uma proposta regulatória em 2013, respaldada por 18 senadores e formalizada como uma iniciativa de lei cidadã (Vega, 2016). O posicionamento compartilhado pela AMEDI em 4 de abril de 2014 traz mais detalhes:

(...) el 21 de octubre de 2013, el Comité Directivo de la AMEDI y un nutrido grupo de nuestro Consejo Consultivo nos apersonamos en este recinto parlamentario y entregamos a algunos legisladores, de diverso signo político, la propuesta regulatoria que en conjunto con diversas organizaciones elaboró la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, que me honro en presidir. Fueron 18 los Senadores de la República los que suscribieron nuestra propuesta, haciendo suyos los contenidos regulatorios ahí planteados, con lo cual el proyecto ciudadano se convirtió formalmente en iniciativa de Ley (AMEDI, 2014).

De acordo com Vega (2016), além de apresentar uma proposta regulatória, a AMEDI questionava vários pontos da iniciativa presidencial, que se afastava em muitos aspectos dos propósitos da reforma constitucional. Conforme destacado pela autora e observado nos posicionamentos publicados pela Associação (AMEDI, 2014), um dos questionamentos se referia à omissão das garantias para as concessões dos meios públicos e de uso social, por não respeitar os princípios transitórios para garantir a independência editorial, a autonomia financeira, a participação cidadã e a diversidade ideológica, étnica e cultural desses meios.

Desestimó los principios del artículo décimo transitorio para que contaran con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. Adicionalmente, excluía a los de las instituciones de educación superior entre los medios de uso público. La AMEDI afirmaba que, contrario a la obligación legal de introducir un régimen favorable para el desarrollo de los medios públicos, comunitarios e indígenas, se les asfixiaba con requisitos discrecionales, además de prohibiciones para contar con fuentes de financiamiento (Vega, 2016, p.208).

Na verdade, a iniciativa presidencial introduziu um regime ainda mais desfavorável aos meios públicos e de uso social, e entreguista aos meios comerciais que, entre outros benefícios, tinham incentivos em publicidades, conteúdos e multiprogramação (AMEDI, 2014). Em diálogo, Madrid (2021, p. 21) destaca os retrocessos relacionados às limitações impostas às concessões de uso público e social:

(...) en 2014, al aprobarse las leyes secundarias de dicha reforma estructural, el Congreso de la Unión marginó sustantivamente el apoyo del Estado a las concesiones de uso público y social en México (Segob, 2014). En este sentido, las normatividades secundarias no crearon una nueva ley o apartados jurídicos específicos que apoyaran los avances ya reconocidos con anterioridad por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para impulsar a los medios públicos y sociales, sino que limitaron radicalmente su desarrollo al soslayar o constreñir sus funciones de comunicación de servicio público. De esta manera, la clase política vigente en el Congreso de la Unión se arrepintió de los compromisos –en cuanto a progresos– hechos en 2013 en el marco del Pacto por México y abortó los avances logrados anteriormente.

Outro questionamento apontado pela AMEDI (2014) recaiu sobre o fato de que a proposta presidencial ignorava os direitos das audiências. Além de violar disposições constitucionais, não estabelecia mecanismos eficazes para protegê-los.

Contraviene la disposición constitucional que ordena establecer en la Ley los derechos de las audiencias, así como mecanismos para su protección. No basta enlistar un reducido catálogo de principios generales y mucho menos señalar que la promoción y defensa de dichas prerrogativas ciudadanas estarán en los códigos de ética de los concesionarios (AMEDI, 2014).

Além disso, a AMEDI questionava a proposta de uma autoridade reguladora frágil e subordinada aos interesses do executivo federal, assim como de um regime desigual e arbitrário para as concessões de uso social, que favorecia os interesses dos meios comerciais, especialmente as grandes empresas de comunicação, e prejudicava a competição real.

Ante el Senado de la República, la AMEDI expuso estas razones de su inconformidad hacia la iniciativa de ley secundaria en telecomunicaciones y radiodifusión enviada por el presidente Enrique Peña Nieto, ya que constituía un retroceso del marco regulatorio que podría diluir la reforma constitucional del 2013. Por ello, hizo un llamado a los legisladores miembros de las comisiones dictaminadoras de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía, así como de Estudios Legislativos, a no olvidar el proyecto de ley que había entregado en octubre de ese año, y a su obligación legal y ética de analizar su contenido y contrastarlo con la iniciativa presidencial (Vega, 2016, p.210).

Neste contexto, mesmo com os questionamentos por parte da academia e da sociedade civil, a iniciativa presidencial foi aprovada sem maiores alterações (Vega, 2016), e as leis sancionadas limitaram os efeitos da reforma, representando retrocessos ao estabelecido na Constituição (Becerra e Mastrini, 2017a). E, mais uma vez, os interesses das elites políticas e empresariais se sobressaíram.

No entanto, apesar de as leis secundárias terem comprometido os ganhos obtidos com a reforma constitucional de 2013 (Vega, 2016), ambas trazem avanços importantes, como: o reconhecimento das telecomunicações e da radiodifusão como serviços públicos de interesse geral; o reconhecimento legal da existência de meios públicos e de uso social no país (indígenas e comunitários), além da criação do SPR e da definição do conceito de serviço público (Gámez, 2021); o reconhecimento dos direitos das audiências, incluindo o estabelecimento de defensorias e de códigos de ética em todos os concessionários de radiodifusão, e a incorporação de serviços de legenda e de língua de sinais para pessoas com deficiência (Plata, 2014); a criação do Instituto Federal de Telecomunicações (Cardona, 2021; Nogueira, 2022a); entre outros.

7.4 Proposta e negociação do modelo da defensoria na Lei

A seguir, abordamos alguns fatores que, a nosso ver, impactaram diretamente na incorporação da obrigatoriedade da criação de defensorias de audiências e no modelo estabelecido na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR): a existência de figuras anteriores à legislação; a influência de outros países; o trabalho realizado pelas organizações sociais; as pressões das elites; a conjuntura favorável e a janela de oportunidades.

No México, a existência de defensorias de audiências antes da obrigatoriedade contribuiu para o amadurecimento do debate no contexto da reforma constitucional de 2013 e da lei secundária sancionada em 2014 (Plata, 2022, informação verbal; Leree, 2022, informação verbal; Fuentes, 2022, informação verbal).

As defensorias, especialmente de meios públicos federais, já existiam sete anos antes, e, mesmo que fossem experiências recentes, estavam desenvolvendo atividades relacionadas à promoção dos direitos das audiências. Assim, o trabalho que vinha sendo realizado previamente acabou repercutindo nas garantias estabelecidas na LFTR.

Sobre esse ponto, Beatriz Solís Leree (2022, informação verbal) explica que, antes da lei reconhecer formalmente os direitos das audiências, o tema já estava na mesa, baseado nas discussões e experiências internacionais, desde uma perspectiva de direitos humanos. No entanto, os debates estavam restritos a grupos específicos. Apesar da existência de defensorias, Gabriel Sosa Plata (2022, informação verbal) relata que não era um tema generalizado ou a prioridade entre os partidos políticos mexicanos, por exemplo:

(...) no era un tema que tuvieron también todos los partidos, por supuesto. No, era un tema que particularmente lo tenía la izquierda, y también de alguna manera la derecha, con el PAN, porque ya había tenido, se habían pulsado las mismas defensorías en la administración de Vicente Fox.

Para Adriana Solórzano Fuentes (2022, informação verbal), embora a mudança legislativa tenha ocorrido focada, principalmente, na convergência e na necessidade de promover concorrência, a conjuntura era favorável para inserir o tema dos direitos das audiências na mesa de discussão: “(...) era una coyuntura perfecta, porque se iba a cambiar prácticamente borrón y cuenta nueva”. Além disso, pondera que a legislação existente, datada de 1960, estava desatualizada, defasada e sem aplicabilidade, o que exigia uma modificação de grande alcance.

Nesse contexto, em que o PRI buscava construir um pacto nacional, os partidos pactuantes estavam dispostos a incorporar demandas históricas de diversos setores. Portanto, era o momento de definir a agenda, este conjunto de controvérsias consideradas dentro das

preocupações que merecem a atenção dos políticos. Uma etapa central no processo de formulação de políticas públicas (Califano, 2019).

Logo, os grupos que buscavam visibilizar suas preocupações e reivindicações estavam diante de uma oportunidade única de incluir na agenda política demandas que anteriormente eram difíceis de abordar, a exemplo dos direitos das audiências. *“Entonces, cuando tú tienes una coyuntura donde quita todo y se va a empezar de cero, es ese el momento de poner temas que había sido difícil meter”* (Fuentes, 2022, informação verbal).

Isso demonstra que a incorporação da figura de defensorias de audiências na lei não ocorreu de um dia para outro, houve um trabalho de décadas de organizações da sociedade civil e de setores sociais que, ao chegarem a uma conjuntura favorável, souberam aproveitar a janela de oportunidade.

Son organizaciones que trabajan durante décadas, que van madurando las ideas conforme se vio cómo se iban implementando en otros países y que, con cada oportunidad en las iniciativas, se iban modificando. Hasta que en 2012 se logra encontrar la coyuntura para poder ingresar en la ley (Fuentes, 2022, informação verbal).

Embora seja uma tarefa difícil estabelecer relações da incidência direta de organizações da sociedade civil e de outros setores sociais nos debates e no modelo das defensorias definido na LFTR (Segura e Linares, no prelo), a partir do que foi observado e analisado nesta pesquisa, podemos fazer algumas inferências.

Como destacado anteriormente, alguns movimentos, organizações e coalizões conseguiram incidir de alguma maneira nesse processo, como o #YoSoy132 (Arzeta, 2022, informação verbal; Veneroni, 2022, informação verbal), a Coalizão Cidadã Democracia e Meios (Segura e Linares, no prelo) e a AMEDI (Vega, 2016). Sujeitos coletivos de direito, com níveis de incidência e estratégias distintas, que disputaram e ainda disputam o debate no espaço público em torno do direito à comunicação e à informação no México.

Para Fuentes (2022, informação verbal), esse longo processo tem como gênese a reforma de 1977, sendo marcado também pela persistência de figuras-chave como Beatriz Solís Leree que, desde a década de 1970, dedicou esforços à promoção do direito à informação e outros direitos vinculados à liberdade de expressão no país: *“[ella] fue la que constituyó aquí los primeros colegios de profesionales, las primeras asociaciones de académicos y también formó la AMEDI”* (Fuentes, 2022, informação verbal)⁸⁷.

⁸⁷ A representatividade e o trabalho pioneiro de Beatriz Solís Leree, inclusive nos temas relacionados aos direitos das audiências e às defensorias, também foram destacados por outros entrevistados.

De acordo com Fuentes (2022, informação verbal), ao longo das décadas, as organizações da sociedade civil trabalharam ativamente em propostas nas quais já estava esboçado o que se entendia por direitos das audiências, a partir de antecedentes como as experiências de defensorias na Colômbia. São formas, conforme destacado por Agudelo (2012), das organizações tentarem incidir na formulação de políticas públicas: construindo propostas, apresentando argumentos, defendendo questões tradicionalmente de seu interesse ou colocando novos temas na agenda pública.

Em relação à AMEDI, Fuentes (2022, informação verbal) destaca que, embora os direitos das audiências não figurassem como sua agenda principal, a demanda integra no rol de atuação da Associação, convertendo-a em uma das principais organizações que impulsionaram os direitos das audiências no contexto das reformas constitucionais de 2013.

José Antonio Zavaleta Landa (2022, informação verbal), que à época integrava o Comitê Diretivo da AMEDI, relata que os membros costumavam participar dos debates realizados no Senado e expor os posicionamentos da Associação sobre as mudanças que julgavam necessárias na Constituição no contexto das reformas de 2013. Posteriormente, contribuíram nas consultas realizadas pelo Instituto Federal de Telecomunicações relacionadas às diretrizes para as defensorias que o referido órgão regulador deveria publicar.

A indicação para estabelecer defensorias e códigos de ética, direcionada aos meios públicos e sugerida aos concessionários comerciais, estava presente entre os princípios para a democratização da comunicação apresentados pela AMEDI (2012; 2013), conforme constava no ponto 11 de alguns documentos divulgados no contexto da reforma:

11. Fomento y reconocimiento a los medios públicos de Estado a través de su definición, funciones y responsabilidades específicas para prestar el servicio público de radiodifusión. (...) Los consejos consultivos designarán al defensor de la audiencia y publicar los códigos de ética correspondientes. Estas figuras de rendición de cuentas y vinculación con la sociedad también son recomendables para los medios privados (...) (AMEDI, 2012, s.p. [grifo do autor]).

11. Que asegure el fomento y reconocimiento a los medios públicos de Estado a través de su definición, funciones y responsabilidades específicas para prestar el servicio público de radiodifusión. (...) Los consejos consultivos designarán al defensor de la audiencia y publicar los códigos de ética correspondientes (...) (AMEDI, 2013, s.p. [grifo do autor]).

Para Arzeta (2022, informação verbal), a reforma constitucional de 2013 e a subsequente legislação em matéria de telecomunicações e radiodifusão foram respostas dadas pelo governo de Peña Nieto às pressões e aos descontentamentos expressos pelo #YoSoy132. Ela argumenta que o governo viu uma oportunidade para tentar recuperar sua legitimidade, abordando diretamente uma das principais demandas levantadas pelo movimento, que era

justamente a democratização dos meios de comunicação. Pondera ainda que não foi coincidência, dado o contexto em que Peña Nieto assumiu a presidência, que essa tenha sido uma das primeiras legislações modificadas durante seu mandato.

Entonces, es totalmente lógico que esa haya sido su primer compromiso de gobierno, porque todo el mundo estaba con la tensión del #YoSoy132, porque la demanda y la democratización de los medios no era algo que le resonara el resto de la sociedad, como que no formaba parte de sus demandas. O sea, no es que a la gente le diera igual si había Televisa y TV Azteca, sino que no sabían cómo plasmarla o llevarla a las calles. Esto siempre fue un tema entre los académicos, los intelectuales, los partidos de izquierda, movimientos sociales que siempre se vieron tergiversada sus demandas, siempre había una ridiculización de la oposición en los medios comerciales (...). Y esas críticas y esas propuestas de reforma solo se quedaban en un círculo muy reducido, pero nunca, nunca salió a las calles con tanta resonancia, con tanto énfasis como ocurrió en la primavera del 2012 (Arzeta, 2022, información verbal).

A entrevistada relata que participou de mesas de diálogos, organizadas pelo movimento, onde se discutiam propostas para reformar o sistema de meios. Um dos pontos abordados era a necessidade de estabelecer diretrizes para uma concorrência justa, incluindo a divisão do espectro radioelétrico com reserva de 33%, inspirado no modelo argentino. O objetivo era liberar o espectro, dominado pelo duopólio Televisa-Azteca, para que outras organizações obtivessem concessões. Alinhado a isso, Arzeta (2022, informação verbal) afirma que o reconhecimento das rádios indígenas e comunitárias⁸⁸ também foi colocado na discussão: *“o sea, ellas también tienen derecho a tener una reserva del espectro radioeléctrico, tienen derecho a tener y operar sus propios medios de comunicación”*.

Em relação ao impulso dado pelo #YoSoy132, Arzeta (2022, informação verbal) pontua que as garantias relacionadas ao direito de as audiências contestarem informações e demandarem transparência foi vista como uma conquista para o movimento.

(...) porque digamos que la evaluación que tuvimos como movimiento #YoSoy132 es que la conquista fue los derechos de las audiencias. (...) que las audiencias pudieran hablar y decir: “Oye, esto que estás diciendo lo estás tergiversando, porque no ocurrió de tal manera”, o “Estás calumniándome” (...) (Arzeta, 2022, información verbal).

Embora a demanda específica pela criação de defensorias de audiências não estivesse no centro da discussão do movimento #YoSoy132, a reivindicação por uma cobertura

⁸⁸ Nesse sentido, a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão reconheceu a existência de meios comunitários e indígenas, o que foi uma vitória, no entanto, estabeleceu que teriam o direito de receber apenas 1% de publicidade oficial e reservou somente 10% do espectro radioelétrico (México, 2014). *“El Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda”* (art. 90, parágrafo 04) (México, 2014).

responsável e ética, a exigência pelo direito de resposta e de reclamar da qualidade e veracidade dos conteúdos passaram a construção do movimento desde sua origem.

Nesse contexto, observamos que o percurso trilhado para chegar aos artigos que contemplaram os direitos das audiências na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, entre os quais, o estabelecimento de defensorias, é marcado por uma longa trajetória, impulsionada por organizações da sociedade civil, mobilizações, pressões sociais e figuras-chave.

Para Veneroni (2022, informação verbal), esse caminho tem sua origem entre 1976-1977, a partir de quando organizações como a AMEDI e AMIC passaram a pressionar de maneira consistente e persistente o Congresso da União para regulamentar, em um primeiro momento, o direito à informação e depois o direito de resposta. Como vimos, o processo se estendeu por décadas até que essas organizações encontraram uma conjuntura favorável e uma janela de oportunidade no marco do Pacto pelo México em 2012 (Fuentes, 2022, informação verbal).

O entrevistado também reconhece o impulso dado pelo movimento estudantil #YoSoy132, mesmo que não estabeleça uma relação direta de causa-efeito (Veneroni, 2022, informação verbal). Ocorre que esse movimento, como um sujeito coletivo de direito (Sousa Júnior, 2015), demarca um ponto de inflexão que amplia o debate sobre a democratização da comunicação para além do âmbito acadêmico e de organizações sociais, levando-o para a rua, ao centro da arena política.

Além disso, a reforma constitucional de 2013 e a sanção da lei secundária de 2014 no México ocorreram em um contexto político favorável e de vanguarda na América Latina, em relação ao tema dos direitos das audiências, especialmente pela criação da Defensoria do Público na Argentina, como apontado por Alfredo Velázquez Díaz (2022, informação verbal):

En ese momento estaba muy fuerte porque en Argentina se formó la Defensoría del Público. Entonces, digamos, coyunturalmente el tema estaba en vanguardia, estaba en agenda. Y digamos que en ese momento el contexto político era favorable, era favorable y también era, digamos, a nivel de toda la región: en Argentina, en Uruguay, etc.

Portanto, as experiências de países como Colômbia, Brasil e Argentina com a discussão e a implementação de defensorias, desde uma perspectiva corregulatória, foram tomadas como referência e consideradas no processo mexicano (Plata, 2022, informação verbal; Leree, 2022, informação verbal; Fuentes, 2022, informação verbal; Díaz, 2022, informação verbal).

Sobre o modelo adotado na lei mexicana, com uma perspectiva descentralizada, na qual os concessionários devem estabelecer sua defensoria e definir o titular, alguns fatores

impactaram nessa decisão, assim como no processo de negociação que o definiu. Conforme Leree (2022, informação verbal), as características do modelo comunicativo mexicano e a proximidade geográfica com os Estados Unidos “*han influido, por supuesto, en la estructuración del modelo desequilibrado que todavía seguimos teniendo en México, de los grandes grupos monopólicos o corporativistas*”.

Leree (2022, informação verbal) relata ainda que, em relação às defensorias, a proposta original de obrigatoriedade a todos os concessionários, por meio ou por tipo de uso (públicos, comerciais e sociais), foi incorporada na lei. Uma proposta feita considerando o contexto mexicano e as experiências de outros países.

(...) teníamos información y conocíamos la Defensoría del Público de Argentina, y de la “Ouvidoria” del Brasil (...). Pero que era, por ejemplo, una sola “Ouvidoria” para los medios públicos federales, (...) pero con estructura. Tenían una estructura, tenían una empresa, tenían presupuesto, esto iba a ser muy difícil en nuestro país (Leree, 2022, informação verbal).

Além da possibilidade de criação de uma defensoria individual, a proposta incluía a possibilidade de se criar uma defensoria única para grupos de meios com algum eixo de identidade. Por outro lado, Leree (2022, informação verbal) relembra que também foi incluída a possibilidade de que o estabelecimento de defensorias pudesse ser feito por órgão de representação. Esta proposta foi adicionada ao final das discussões pelos empresários do setor, que, possivelmente, já vislumbravam a implementação de uma figura no âmbito da Câmara da Indústria de Rádio e Televisão (CIRT) para representar os meios comerciais.

Esta última parte, sí, la agregaron en su lobbying a la hora de estar redactando la ley, fue agregada por los empresarios que pudiera ser por órganos de representación. A nosotros nunca se nos ocurrió que, por ejemplo, AMARC podría ser para todos los medios porque son heterogéneos, sobre todo los comunitarios, iba a resultar sumamente difícil, complicado, complejo (...) No sé, nunca se nos ocurrió que hubiera podido ser a través de órganos de representación, pero a ellos, a los empresarios, sí, y lo lograron meter (Leree, 2022, informação verbal).

O exposto demonstra como as controvérsias e disputas impactam o processo de formulação de políticas públicas, o qual, sob a ótica da Ação Pública, conta com a participação de atores de diversos níveis e escalas de atuação, para além do Estado (Lascoumes e Le Galès, 2012a; Carvalho, 2015).

Embora com capacidades e níveis distintos de incidência, tanto as organizações da sociedade civil quanto os empresários do setor atuaram para diversificar o artigo relacionado ao estabelecimento de defensorias de audiências conforme seus interesses. Se, por um lado, as elites econômicas pressionaram para diversificar o artigo a fim de favorecer seus interesses comerciais, por outro, os integrantes da sociedade civil atuaram para que o modelo proposto

estivesse alinhado aos padrões internacionais e fosse viável no contexto mexicano, respeitando a pluralidade e diversidade dos meios e seus usos.

Como vimos, o processo de formulação da política de comunicação envolveu diversos atores-chave, incluindo representantes da sociedade civil, acadêmicos, empresários e legisladores. Além disso, a decisão pelo modelo adotado no México foi influenciada, entre outros fatores, por experiências de outros países, peculiaridades do contexto local, presença prévia de defensorias de audiências, estândares internacionais e pressões sociais e empresariais.

8. ARGENTINA: OS ANSEIOS POR UMA LEI DA DEMOCRACIA

Neste tópico, abordamos os aspectos contextuais relacionados à sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) na Argentina em 2009, também marcada por eventos significativos, pressões sociais, grupos interessados e elementos próprios do ecossistema midiático do país, a exemplo do que foi abordado no caso mexicano.

Alguns desses aspectos incluem: uma lei de radiodifusão decretada na última ditadura e vigente por mais de 25 anos de recuperação democrática; a conformação de um sujeito coletivo que reclamava uma lei da democracia; a construção de plataforma para uma comunicação democrática; a definição da agenda e os debates em torno da formulação da lei e do desenho da defensoria.

A seguir, exploramos alguns desses elementos contextuais, assim como fatores relacionados ao processo de formulação da política de comunicação na Argentina e à proposta de criação da Defensoria do Público pela LSCA.

8.1 Contexto histórico, político, normativo e midiático

A televisão e o rádio ainda ocupam um lugar central no cotidiano da Argentina, conforme revela a Pesquisa Nacional de Consumos Culturais⁸⁹ 2022 (SINCA, 2023), que analisa os hábitos, consumo e preferências culturais da população.

Presente em 90% dos lares argentinos, 91% da população assiste à televisão aberta ou por assinatura⁹⁰, sendo que 90% do consumo ocorre por meio de televisão convencional. As preferências de consumo são: programas de notícias (70%), esportes (62%), filmes (58%) e programas de entretenimento (49%). O rádio é escutado por 67% da população argentina⁹¹, principalmente FM, por meio de aparelhos tradicionais (47%), sendo que os principais

⁸⁹ Realizada desde 2013 pelo *Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA)*, vinculado *Ministerio de Cultura de la Nación*, a pesquisa é o levantamento oficial sobre os hábitos, consumo e preferências culturais da população argentina. A pesquisa foi aplicada entre novembro de 2022 e janeiro de 2023 a pessoas a partir de 13 anos, residentes em domicílios particulares em áreas urbanas com mais de 30.000 habitantes (SINCA, 2023).

⁹⁰ Quanto ao tipo de sinal de TV, 69% consomem TV paga e assinam algum serviço de televisão a cabo: 9% utilizam via satélite e 12% têm sinal aberto analógica e/ou TDT. Outro dado interessante é o fato de 77% assistirem a programas de TV quando são transmitidos, enquanto 34% assistirem posteriormente em sites e aplicativos. Ainda, 65% da população assiste a filmes ou séries por meio de plataformas de streaming, dos quais 59% pagam por algum tipo de assinatura para consumi-los. Por outro lado, apenas 3% da população faz download regularmente do conteúdo audiovisual da internet para consumir depois (SINCA, 2023).

⁹¹ Embora o consumo apresente um declínio de 20% em relação a 2013, ano do primeiro levantamento, este meio de comunicação ainda é marcante, cujo consumo é maior entre pessoas de 50 a 64 anos (SINCA, 2023).

conteúdos consumidos são: música (55%), informativo/político (45%) e esportes (24%) (SINCA, 2023).

A concentração de propriedade e a centralização da produção audiovisual são características marcantes do campo das comunicações na Argentina (RSF, 2018). Segura e Linares (no prelo) destacam que, a partir de 2004, consolida-se na Argentina uma situação estrutural na qual a comunicação e as telecomunicações são fortemente controladas pelas quatro principais empresas. De tal modo que *“los cuatro conglomerados más grandes concentran casi la mitad de la audiencia nacional en todos los soportes, y el 25% de toda esa audiencia está en manos del Grupo Clarín”* (RSF, 2019, s.p.).

De acordo com Becerra e Mastrini (2017a, p.18), a concentração da propriedade na produção e disseminação de informações leva à redução das fontes informativas, resultando em uma menor diversidade: *“(…) salvo excepciones, los procesos de concentración debilitan la circulación de ideas diversas en una sociedad”*. Conforme o RSF (2018, s.p.), a distribuição de mídia no país revela níveis substanciais de concentração, especialmente ao considerar a participação das quatro principais empresas em cada setor. *“El nivel de concentración es mucho mayor si se considera que varios de los grupos mediáticos líderes en una de las ramas (prensa online, por ejemplo) son también dominantes en el resto (tv, radio, prensa gráfica)”*.

O Grupo Clarín está presente em todos os segmentos das comunicações e é líder em quase todos (Becerra e Mastrini, 2017a). Por exemplo: no setor de TV por assinatura, com *DirecTV*; no setor de mídia impressa, com o grupo editorial *La Nación*, do qual o Clarín é sócio na única empresa fabricante de papel de jornal, *Papel Prensa*, em que o Estado também tem participação; e na TV aberta, com *Telefe*. Em razão disso, é impossível abordar o tema de concentração de propriedade e de fluxo informativo no país sem registrar o papel que joga este ator concentrado no ecossistema midiático argentino (RSF, 2018).

A fusão da *Cablevisión* e *Telecom* em 2018, liderada por acionistas do Grupo Clarín, estabeleceu uma diferença significativa entre esse conglomerado e o restante dos atores integrantes do ecossistema em relação a receitas, audiências, alcance geográfico e posição dominante em cada mercado, considerando todos esses fatores conjuntamente (RSF, 2018). Sobre este ponto, Becerra e Mastrini (2017a, p. 86) explicam:

La concentración del sector es muy alta, ya que los dos canales líderes (Telefé, de Telefónica –a fines de 2016 vendida a Viacom– y Canal 13, del Grupo Clarín) sumados superan el 65% del share y los cuatro canales privados del Área Metropolitana de Buenos Aires (cuya programación es replicada por los canales de aire del resto del país y que, como canales, están además incluidos en los sistemas de tv de pago en todo el territorio) representan el 92% del share.

Aliada à concentração de propriedade reside o fato de que os principais centros de produção de informação e entretenimento estão centralizados na zona metropolitana de Buenos Aires, e os quatro principais grupos de televisão possuem 56,7% da audiência, considerando canais abertos e pagos. Este índice poderia ser maior se fosse observado todo o território nacional, uma vez que os canais de Buenos Aires predominam no resto do país (RSF, 2018).

Segura e Linares (no prelo) destacam que a centralização da produção audiovisual resulta em uma oferta escassa e não representativa da diversidade demográfica nacional acessível às audiências. Dados apresentados pelos autores demonstram que, em 2003, os conteúdos dos cinco canais da capital cobriam 70% da programação de 30 canais abertos das 24 províncias. Em 2009, apenas 29% dos conteúdos dos canais provinciais advinham de produção própria, enquanto a retransmissão chegava a 67% da programação (Segura e Linares, no prelo).

Na Argentina, as demandas por democratização das comunicações surgem a partir da década de 1980, em um cenário de recuperação democrática após a última ditadura militar no país. Neste contexto, é possível identificar organizações que reclamavam por políticas públicas para restringir os interesses de mercado nos sistemas midiáticos, o que incluía limitar a concentração de propriedade e o poder estatal em relação aos meios públicos e à gestão da publicidade oficial; além de defender a legalização de meios comunitários e indígenas, bem como a produção independente e local de conteúdo (Segura, 2011b).

De acordo com María Alejandra Vitale (2009), a história argentina do século XX foi marcada por mais de cinquenta anos de instabilidade política advinda de uma série de golpes de Estado, seis ocorridos entre 1930 e 1983, nos quais foram restringidos e violados direitos humanos. O primeiro⁹² foi o liderado pelo general José Félix Uriburu, em 6 de setembro de 1930, quando depôs o presidente constitucional Hipólito Yrigoyen. Na sequência, outros golpes militares derrubaram os presidentes: Ramón Castillo, em 4 de junho de 1943; Juan Domingo Perón, em 16 de setembro de 1955; Arturo Frondizi, em 29 de março de 1962; Arturo Illia, em 28 de junho de 1966; e María Estela Martínez de Perón, em 24 de março de 1976 (Vitale, 2009).

Raúl Alfonsín foi o primeiro presidente da recuperação democrática após a última ditadura, e teve oito sucessores até 2009⁹³: Carlos Saúl Menem (1989 a 1995 e 1995 a 1999), Fernando de la Rúa (1999 a 2001); Federico Ramón Puerta (interinamente entre 21 a 23 de

⁹² De acordo com Mallimaci (1996), apesar de este golpe militar ser o primeiro que conseguiu derrubar um governo democrático na Argentina, houve tentativas em anos anteriores que não obtiveram êxito.

⁹³ Posteriormente, o segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), seguida de Mauricio Macri (2015 a 2019) (Argentina, 2020c), Alberto Fernández (2019 a 2023) e Javier Milei, eleito em 2023, para um mandato que termina em 2027. No marco dos 40 anos de recuperação democrática, foram onze presidentes.

dezembro de 2001); Adolfo Rodríguez Saá (interinamente entre 23 a 30 de dezembro de 2001); Eduardo Camaño (interinamente entre 30 de dezembro de 2001 a 1º janeiro de 2002); Eduardo Duhalde (interinamente entre 2 de janeiro de 2002 a 25 de maio de 2003); Néstor Kirchner (2003 a 2007); Cristina Fernández de Kirchner (2007 a 2011) (Argentina, 2020c).

Até 2009, a legislação da ditadura foi mantida pelos diversos governos democráticos que a sucederam. Segundo Guillermo Mastrini e Damián Loreti (2009), a manutenção da lei também servia aos interesses dos grupos e empresas de comunicação por dois motivos: primeiro, porque postergava a entrada de novos atores no sistema de radiodifusão; segundo, porque o setor não tinha (e não tem) interesse que a discussão sobre uma regulação democrática dos meios de comunicação fosse (seja) um tema presente na agenda política.

Nesse cenário de controvérsias e disputas, observa-se, por um lado, as organizações reivindicando a concretização de direitos e reclamando por políticas públicas que limitassem o poder de mercado das empresas e priorizassem princípios democráticos relacionados à comunicação (Segura, 2011b). Por outro, as elites políticas e econômicas impondo obstáculos e atuando para manter o marco regulatório advindo da ditadura porque favorecia seus interesses (Mastrini e Loreti, 2009).

Santiago Marino, Guillermo Mastrini e Martín Becerra (2010, p. 107) explicam que, na história do país, antes de 2009, é possível identificar quatro leis de radiodifusão. No entanto, somente uma, a de 1953, passou pelo trâmite parlamentar, enquanto as demais foram estabelecidas por governos militares. De acordo com Javier Torres Molina (2008), uma das características comuns aos governos militares é que cada um deles estabeleceu alguma regulamentação própria para a área de radiodifusão, as quais foram confirmadas pelos governos civis posteriores.

Entre 1930 e 1983, no contexto dos sucessivos golpes militares, foram promulgados alguns marcos normativos em matéria de radiodifusão⁹⁴, dos quais destacamos: a Lei 14.241 de 1953, a única tramitada no Congresso da Nação; a Lei 19.798 Nacional de Telecomunicações de 1972, que criava o Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER); e o Decreto-Lei 22.285 de Radiodifusão, publicado em 1980 e vigente até 2009 (Horvath, 1996; Elíades, 2003; Molina, 2008).

⁹⁴ Por exemplo: o decreto promulgado em 1933, que regulamentou o regime de concessão de licenças dedicadas às estações de radiodifusão; o “Manual de Instruções para Estações de Radiodifusão” de 1946, que estabelecia mecanismos de controle e diretrizes de censura; o Decreto-Lei 15.460, conhecido como Lei Nacional de Radiodifusão e Televisão de 1957, sancionado pelo governo de fato de Pedro Eugenio Aramburu; o Decreto 3.737, promulgado em 1967 pelo governo de fato de Juan Carlos Onganía (Horvath, 1996; Elíades, 2003; Molina, 2008).

A primeira transmissão de televisão na Argentina ocorreu em 17 de outubro de 1951 (Molina, 2008), 31 anos depois da primeira transmissão por rádio no país (Elíades, 2003). Na ocasião, os argentinos puderam assistir à retransmissão de um ato que acontecia na *Plaza de Mayo*, no qual discursavam o então presidente Juan Domingo Perón e Eva Perón. Analía Elíades (2003) explica que a inauguração da televisão no país levou o Poder Executivo a propor uma nova lei para regulamentar a rádio e a televisão.

Juan Domingo Perón sancionou a Lei 14.241 em 28 de setembro de 1953, com o objetivo de regular os serviços de radiodifusão, que deveriam transmitir diretamente ao público programas culturais, educacionais, artísticos, informativos e de entretenimento, para atender ao interesse geral (Elíades, 2003). Durante 56 anos, dos quais 26 de recuperação democrática, esta seria a única lei em matéria de radiodifusão que passaria pelo trâmite parlamentar no Congresso da Nação e seria promulgada durante um governo constitucional antes de 2009 (Marino, Mastrini, Becerra, 2010; Molina, 2008; Elíades, 2003).

A Lei 14.241 criou o Serviço Oficial de Radiodifusão, privatizou as principais redes desse serviço e estabeleceu que fosse prestado mediante licenças concedidas por meio de licitação pública. Definiu que o serviço oficial de radiodifusão estaria sob a dependência do Poder Executivo, com o objetivo de contribuir para exaltar as tradições e sentimentos patriotas, bem como elevar a qualidade dos programas radiofônicos. Também estabeleceu exigências relacionadas à nacionalidade argentina para os exploradores privados, restrições à transferência de licenças e a proibição de vinculação entre diferentes redes (Horvath, 1996; Elíades, 2003; Molina, 2008). No entanto, o governo peronista foi interrompido por um golpe militar em 1955, e a lei teve apenas dois anos para ser implementada.

Em 1972, o general Agustín Lanusse promulgou a Lei 19.798 Nacional de Telecomunicações, cujo Capítulo V apresentava normas sobre a radiodifusão, além de criar o Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER) (Horvath, 1996). Conforme estabelecido no artigo 78, os serviços de radiodifusão eram considerados de interesse público e poderiam ser prestados pelo Estado, no caso do Serviço Oficial, e por particulares, no caso do Serviço Privado. Em razão disso, as emissoras foram classificadas como comerciais e não comerciais, sendo que as últimas não podiam transmitir publicidade. A lei também incluía um capítulo denominado “Disposições relacionadas à segurança nacional” (Molina, 2008).

De acordo com Valeria Barbuto (2010, p.35), a última ditadura militar da Argentina, entre 24 de março de 1976 a 10 de dezembro de 1983, “*se caracterizó por la imposición de un sistema de terrorismo de Estado planificado y ejecutado de manera sistemática por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad*”. Prisões arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimento

forçado de pessoas e o roubo de bebês nascidos nos centros de detenção clandestinos foram as principais modalidades de repressão política e de terrorismo de Estado no país (Nogueira, 2021a).

As organizações de Direitos Humanos estimam a existência de mais de 30⁹⁵ mil pessoas desaparecidas no país, vítimas do último regime militar (Crenzel, 2019; DPLF, 2010). Conforme Mallimaci (1996), o país testemunhou um longo processo de militarização da sociedade e do Estado, um fenômeno que, embora tenha ocorrido em outros países da América Latina, apresentou características distintas e deixou marcas profundas na história argentina.

Em 1980, durante o regime militar mais duradouro e sangrento da história argentina, a Junta Militar sancionou o Decreto-Lei 22.285 de Radiodifusão. Segundo Marcelo Maisonnave (2019), havia uma intensa censura e controle da imprensa neste contexto, ao mesmo tempo em que o regime buscava alianças com grandes meios de comunicação, como o Grupo Clarín e o jornal *La Nación*.

O Decreto levava a assinatura do general Jorge Rafael Videla, condenado à prisão perpétua devido às graves e massivas violações de direitos humanos, e foi inspirada na doutrina da segurança nacional, que subsidiava outras ditaduras latino-americanas daquele período (Sel, 2010; Lamas, 2015). A legislação definia a comunicação como uma mercadoria sujeita ao controle estatal, proibindo entidades sem fins lucrativos de obterem licenças para explorar os serviços de radiodifusão (Segura, 2011c).

Além das barreiras que impediam as organizações sem fins lucrativos de terem acesso às licenças, Molina (2008) explica que, por um lado, os meios públicos foram praticamente ignorados e, por outro, foram concedidas facilidades às empresas de comunicação, enquanto a Junta Militar controlava o sistema de radiodifusão no país. Marino, Mastrini e Becerra (2010) coincidem que o Decreto-Lei 22.285 estabeleceu um sistema centralizado de meios de comunicação, que excluiu muitos setores do acesso aos seus direitos.

O Decreto-Lei 22.285 também atribuiu ao COMFER a função de autoridade reguladora do setor, com características intervencionistas (Segura e Linares, no prelo). E definiu que a diretoria do Comitê seria constituída por representantes das três forças militares, por dois integrantes de órgãos do Estado e um membro das associações de licenciados de rádio e televisão (Com, 2005).

⁹⁵ Estes dados seguem em atualização, especialmente devido ao constante trabalho de memória, verdade e justiça realizado pelas organizações de direitos humanos do país (Nogueira, 2021a).

Embora o decreto tenha sido modificado em diversas ocasiões, por decretos presidenciais ou por "*leyes omnibus*", nenhuma dessas modificações permitiu uma discussão específica sobre a radiodifusão e as telecomunicações, nem teve como foco enfrentar as questões inerentes ao setor (Segura e Linares, no prelo).

A derrota na Guerra das Malvinas, em 1982, constituiu-se como um ponto de colapso do regime militar. De acordo com Ernesto Lamas (2015), o processo de abertura democrática iniciou-se nos últimos meses da ditadura, recuperada oficialmente em 10 de dezembro de 1983, com a posse de Raúl Alfonsín, eleito constitucionalmente como presidente em 30 de outubro do mesmo ano.

A recuperação democrática a partir de 1983 também é marcada pelos anseios sociais por uma nova lei de radiodifusão. Por um lado, setores sociais se organizavam em torno da luta pela democratização das comunicações e por uma lei da democracia (Sel, 2010; Segura, 2014b; Lamas, 2015). Por outro, a União Cívica Radical (UCR), partido do presidente Raúl Alfonsín, mencionava explicitamente em sua plataforma política a intenção de dar uma resposta a essa problemática (Com, 2005; Señorans, 2014). Inclusive no projeto de lei apresentado pelo primeiro governo constitucional consta um dos principais antecedentes para a criação da Defensoria do Público argentina, estabelecida na legislação sancionada no ano de 2009.

Conforme mencionado por Sergio Com (2005), a plataforma da UCR incluía a criação de três sistemas para a exploração de rádio e televisão reservados ao Estado, à gestão privada e a uma entidade autônoma de direito público não governamental. Além disso, propunha a formação de uma comissão bicameral permanente, e a integração de programas de educação a distância ao sistema de radiodifusão.

Após assumir o governo, uma das primeiras medidas de Alfonsín foi a intervenção no Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER), nomeando um delegado normalizador (Com, 2005; Baranchuk, 2015). Além da suspensão da aplicação do *Plan Nacional de Radiodifusión* (PLANARA), que tinha sido promovido pela Junta Militar em 1981 (Segura, 2011b; Baranchuk, 2015).

Raúl Alfonsín também criou o Conselho para a Consolidação da Democracia (COCODE), órgão assessor ativo entre 1985⁹⁶ e 1989 (Segura, 2011b; Señorans, 2014). De acordo com Segura (2011b, p.127), o COCODE era um "*organismo multipartidario en el que estaban representadas las principales fuerzas políticas del momento, al que solicitó la elaboración de un proyecto de ley de radiodifusión de la democracia*". Além de personalidades

⁹⁶ Segundo Ottaviano (2021), o COCODE foi criado por meio do Decreto 2.446, em 24 de dezembro de 1985.

políticas, o Conselho era integrado por personalidades da cultura argentina (Segura, 2011b) e contava com assessores especialistas em assuntos como direito e o regime jurídico da informação (Ottaviano, 2021).

O projeto solicitado ao COCODE foi apresentado em 1987 e estabelecia o direito à informação como complemento da liberdade de expressão. Definia instrumentos de planejamento a longo prazo, a exemplo da criação de um instituto de pesquisa e de promoção audiovisual, além de mecanismos para evitar concentração e permitir que qualquer pessoa jurídica pudesse obter licenças de radiodifusão (Segura, 2011b; Señorans, 2014). Além disso, Segura (2011b) destaca que o projeto incluía a proposta de criar uma autoridade reguladora, cujo grupo colegiado seria assessorado por junta composta por setores sociais, e ainda a figura do Defensor do Público.

De acordo com Cynthia Ottaviano (2021, p.207-208), no projeto do COCODE está a gênese da Defensoria do Público argentina, no qual se mencionava a necessidade da criação de uma nova institucionalidade que, a partir da participação das audiências, pudesse aprimorar os serviços de rádio e a televisão. *“Se trata del primer peldaño, de una escalera compleja, que concluyó más de veinte años después con la creación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual”*.

O documento, elaborado com assessoria da Comissão de Radiodifusão, possuía também um parecer com os fundamentos para o projeto de lei e análises de sistemas de comunicação comparados de outros países, entre eles, o Brasil. Incluía aportes recebidos de universidades, associações classistas e sindicatos, organizações sociais, entre outros coletivos, a partir de um questionário com 15 perguntas relacionados à construção do projeto de radiodifusão (COCODE, 1988).

O parecer, no qual os conselheiros avaliaram a viabilidade, os méritos e a conformidade da matéria, subsidiou o projeto de lei de radiodifusão do COCODE. Na parte de exposição de motivos, a figura do Defensor do Público consta como uma das autoridades de referência do sistema.

Se instituye al Defensor del Público, elegido por la Junta Asesora, ombudsman de la comunicación, quien recibe de toda persona reclamos y sugerencias y elabora posibles soluciones y recomendaciones que presenta ante la Junta Ejecutiva o ante el emisor que corresponda. Se busca de esta manera estructurar las posibilidades reales de participación de todos en la orientación y control de la radiodifusión. El Defensor del Público será el portavoz de la ciudadanía (COCODE, 1988, p. 47).

Ottaviano (2021) aponta cinco aspectos fundamentais para entendermos a abrangência da figura proposta pelo Conselho. O primeiro relaciona-se à forma de escolha da pessoa titular,

eleita por um organismo integrado por representantes de distintos setores. O segundo refere-se à atribuição de receber reclamações, seguido do terceiro que trata da incumbência de propor soluções e recomendações, e ainda articular a participação. O quarto indica o papel de orientar e controlar a radiodifusão e, por último, o aspecto relacionado à função de atuar como porta-voz da cidadania.

Es decir que se buscaba crear una figura que ejerciera la representación de la ciudadanía, considerándola sujeto de derecho, sin capacidad sancionatoria, para encontrar soluciones para los reclamos que eran de legítimo interés de esa ciudadanía, y cuyo “Defensor” no fuera elegido por los medios, sino que trabajara con ellos y les recomendara esas soluciones (Ottaviano, 2021, p.208).

Em complemento aos aspectos apontados por Ottaviano (2021), acrescentamos, de maneira específica, o aspecto da participação cidadã, enquanto princípio fundamental do direito à comunicação (Segura e Linares, no prelo). Ou seja, o direito de comunicar como elemento-chave e objetivo principal para criação da figura do Defensor do Público. Além de suas características pedagógicas, de buscar soluções e de fazer recomendações, ao invés de aplicar sanções e penalidades, como destacado por Ottaviano (2021, p.208-209):

La lógica fundacional ancla su argumento en la comprensión de que, si la comunicación es un derecho humano, el Estado tiene un rol de salvaguarda, por ende, obligación de establecer políticas públicas para lograrlo. Una de las maneras de hacerlo es creando un organismo del estado nacional, que represente a la ciudadanía ante los medios de comunicación

Nos aportes enviados pela Comissão Nacional de Justiça e Paz ao Conselho para a Consolidação da Democracia, relacionados à construção de uma nova lei de radiodifusão, predominavam apontamentos sobre o direito a comunicar. “*Se trata de un nuevo ‘derecho social’, que contemporáneamente se añade a los demás derechos sociales, y se vincula con ellos y con otros derechos individuales*” (COCODE, 1988, p.180).

Para a Comissão, o direito à comunicação vincula-se diretamente à participação, que deve ser assegurada pelo Estado aos sujeitos desse direito, sejam indivíduos ou comunidades. “*No basta que se reconozca el derecho a participar sino hay que posibilitarlo. En relación al derecho de comunicar, esa posibilitación de que el Estado no ponga obstáculos legales a su ejercicio, y al contrario, que promocióne la participación en él de los individuos y grupos*” (COCODE, 1988, p.181).

Essa concepção está alinhada ao debate internacional promovido pela Unesco e sistematizado no Relatório MacBride, que abordava questões relacionadas às políticas nacionais de comunicação e à comunicação como direito humano. Segundo Dolores Señorans (2014, p.67), “*estas discusiones a nivel internacional fueron retomadas desde la academia*

argentina impulsando en el ámbito nacional una demanda por políticas públicas integrales que ‘democraticen la comunicación’”.

No texto do artigo 23 do projeto lei, que criava o Defensor do Público, é possível identificar novos elementos além dos citados no parecer dos conselheiros.

Art. 23: Créase el Defensor del Público, elegido por la Junta Asesora por mayoría absoluta de los miembros totales, cuyo mandato será revocable por mayoría de dos tercios de los miembros totales. Su mandato durará cinco años y es renovable. Recibirá los emolumentos y tendrá las mismas incompatibilidades que las de un Director de la Junta Ejecutiva Nacional.

El Defensor del Público propone, recibe y analiza ante los organismos establecidos por esta ley los reclamos que el público manifiesta por cualquier medio referentes a los servicios regulados por esta ley. Estudia y recomienda soluciones que son de tratamiento y respuesta obligatoria por receptores de sus recomendaciones, informa trimestralmente a la Junta Asesora el resultado de su gestión (COCODE, 1988, p. 61-62).

Além de fornecer mais detalhes sobre o processo de escolha da pessoa titular, o artigo estabeleceu o período de mandato, incluindo a possibilidade de renovação e de revogação do cargo. Nesse sentido, determinou que a função fosse remunerada a partir de um padrão remuneratório e impôs restrições relacionadas às incompatibilidades para o exercício do cargo.

Outro aspecto relevante refere-se ao caráter mais ativo inerente às atribuições. O defensor não se limitaria somente a receber as demandas, pois teria a atribuição de apresentar propostas relacionadas aos serviços regulados pela legislação. Além disso, o artigo estabeleceu a prerrogativa de que as recomendações do defensor deveriam ser respondidas, bem como a responsabilidade de prestar contas do trabalho realizado. Isso reflete a intenção de conferir maior hierarquia e responsabilidade à figura (Ottaviano, 2021).

No entanto, o projeto do COCODE, que contemplava mecanismos para evitar a concentração de conteúdo e incentivar a participação, encontrou resistência em agrupamentos de empresários do setor, a exemplo da Comissão Empresarial de Meios de Comunicação Independentes (CEMCI). A CEMCI, que reunia proprietários privados de mídia (imprensa e radiodifusão), “*presionó a funcionarios y legisladores para evitar la sanción del proyecto del COCODE que, finalmente, nunca se trató en el recinto del Congreso*” (Segura, 2011b, p.128). Assim, nesse contexto de disputas e controvérsias, prevaleceram os interesses das elites econômicas e políticas, em detrimento das demandas sociais por uma lei da democracia.

Embora o projeto do Conselho para a Consolidação da Democracia não tenha sido aprovado, o documento contribuiu para debates subsequentes sobre democratização da comunicação no país, tornando-se um antecedente importante da Lei 26.522, sancionada em 2009 (Baranchuk, 2015). Especialmente no contexto desta pesquisa, pois identifica os anseios

de constituir uma figura de defensoria no marco da recuperação democrática e durante o primeiro governo constitucional após a última ditadura na Argentina.

De acordo com Mariana Baranchuk (2015), ao longo dos anos, vários projetos de lei foram propostos; no entanto, nenhum foi levado adiante por falta de vontade política, especialmente devido ao receio de enfrentar as corporações midiáticas que aumentaram sua hegemonia comunicacional sob a proteção da ditadura. Para Sebastián Castelli (2015, p. 130), apesar de algumas tentativas tímidas e algumas boas intenções, nenhuma ação significativa foi tomada. “*Pasaron meses, años y pasó Alfonsín. Sucedieron períodos de estancamiento o franco retroceso*”.

Nesse cenário, setores sociais vinculados ao campo da comunicação começaram a se articular para lutar por uma lei da democracia. Universidades, sindicatos de jornalistas, imprensa, rádios comunitárias, organizações de direitos humanos, entre outros atores sociais, reivindicavam a democratização das comunicações (Sel, 2010; Segura, 2014a; Segura e Waisbord, 2016; Lamas, 2015). Demarcava-se, assim, o anseio por outra comunicação, não aquela considerada pelo decreto-lei ditatorial (Sel, 2010).

As rádios comunitárias foram protagonistas dessa articulação e fundamentais para o processo que resultaria na sanção de uma nova lei de radiodifusão em 2009. De acordo com Lamas (2015, p.90), à época, nem sequer eram consideradas legais porque o Decreto-Lei 22.285 não permitia, sendo denominadas “*truchas*” (piratas). Essas rádios comunitárias⁹⁷ - “populares, participativas, alternativas, livres, cidadãs e ‘piratas’” - surgidas no início dos anos 1980 na Argentina, buscavam principalmente por reconhecimento: “*la idea de contar con una ley que las reconociera y que fomentara su existencia parecía una utopía*”. Segundo o autor, era inconcebível que uma lei da ditadura ainda restringisse o direito fundamental de liberdade de expressão durante a democracia (Lamas, 2015).

Em razão disso, rapidamente as rádios comunitárias e populares construíram espaços de articulação, nos quais “*formularon la demanda por el reconocimiento legal de las organizaciones sin fines de lucro como prestadores de servicios de radiodifusión*” (Señorans, 2014, p.68). Em 1985, fundaram a ARCO (Associação de Rádios Comunitárias), que se transformou posteriormente em FARCO (Foro Argentino de Rádios Comunitárias) (Com, 2005).

⁹⁷ Segundo Lamas (2015), dados coletados por redes de rádios comunitárias da época, apontam que cerca de três mil rádios de baixa potência foram fundadas no país entre 1987 e 1990. No entanto, explica que nem todas tinham as características de um projeto político e comunicacional comunitário.

Conforme Segura (2014a), essas articulações em prol da democratização do sistema de meios ganharam mais força diante da concentração e transnacionalização das empresas midiáticas no final dos anos 1990: “*las entidades gremiales, sociales y universitarias del campo comunicacional comenzaron a articularse políticamente en torno a la demanda de democratizar las comunicaciones*” (Segura, 2011b).

A pressão do mercado, intensificada sobretudo pelas políticas neoliberais implementadas a partir de 1989 na gestão de Carlos Menem, contribuiu para condições ainda menos democráticas no que diz respeito ao acesso e à participação no setor de radiodifusão. Um cenário que se caracterizou pela concentração e internacionalização da propriedade (Marino, Mastrini, Becerra, 2010), no qual, conforme abordado no referencial teórico, o Estado, por meio de seus representantes, configurou-se como um ator crucial e com ampla capacidade de interferência, atuando a partir de interesses próprios.

Nesse contexto de políticas neoliberais, a Lei de Reforma do Estado de 1989, sancionada por Menem, modificou elementos do artigo 45 do Decreto-Lei 22.285, “que regulava as questões sobre quem podia obter concessão de rádio e TV” (Marino, Mastrini, Becerra, 2010, p. 106). A modificação, além de reduzir o papel do Estado, permitiu a propriedade cruzada dos meios de comunicação, possibilitou a privatização de canais de televisão, concedendo prerrogativa ao Poder Executivo de privatizar todas as estações sob gestão estatal, com exceção daquelas vinculadas ao Serviço Oficial de Radiodifusão (Marino, Mastrini, Becerra, 2010; Segura e Linares, no prelo).

Medidas subsequentes⁹⁸ editadas em 1991, como o Decreto nº 1.771 e o Tratado de Proteção Recíproca de Investimentos, firmado entre a Argentina e os Estados Unidos, continuaram a enfraquecer a regulamentação e a aumentar a concentração de propriedade (Marino, Mastrini, Becerra, 2010).

As reformas ao Decreto-Lei 22.285 na década de 1990 possibilitaram a entrada de capital estrangeiro e a acelerada concentração de propriedade dos meios de comunicação (Segura, 2011; Lamas, 2015), levando setores vinculados ao tema, como entidades sindicais, sociais e universitárias, a se organizarem politicamente em torno da demanda pela democratização da comunicação (Segura, 2011b).

⁹⁸ Enquanto o Decreto permitia “a gestão de redes privadas semipermanentes e a transmissão de publicidade dentro dos programas”, o Tratado, que adquiriu caráter constitucional na reforma da Constituição de 1994, permitia a entrada de capitais estrangeiros e incluía a radiodifusão (Marino, Mastrini, Becerra, 2010, p.106).

Por exemplo, a criação da Câmara Argentina de Radiodifusores Cooperativos (CARCO) em 1997; o agrupamento de sindicatos do setor na Confederação Sindical dos Trabalhadores dos Meios de Comunicação Social (COSITMECOS) contra as privatizações dos Canais 11 e 13 de Buenos Aires (Segura, 2011b); os esforços articulados pela FARCO para a derrogação do artigo 45 do Decreto-Lei 22.285, que impedia que pessoas físicas ou jurídicas sem fins lucrativos fossem titulares de licenças de radiodifusão, impactando diretamente as rádios comunitárias; assim como as ações de inconstitucionalidade contra o referido artigo, movidas pela Associação Mutual Carlos Mujica, operadora da rádio comunitária histórica *La Ranchada*, e pela Cooperativa de Serviços Públicos e Sociais Villa Santa Rosa Limitada, ambas de Córdoba (Segura, 2011b).

Para Lamas (2015), o período compreendido entre 1989 e 1999 foi de endossamento do modelo neoliberal no país, cuja construção de sentido foi acompanhada pelos meios de comunicação hegemônicos. Nesse período, marcado pela resistência e denúncia, projetos de meios comunitários, desenvolvidos por organizações sociais, foram marginalizados e empurrados para ilegalidade, enquanto tentavam exercer o direito à comunicação.

Para o autor, a ausência de uma legislação específica desencadeava uma série de dificuldades. Desde a perseguição por órgãos de controle e o tratamento tributário desfavorável em comparação com meios comerciais, à condição de ilegalidade que acabava por impedir a busca de financiamento para a manutenção desses meios comunitários (Lamas, 2015).

Uma situação complexa e profundamente paradoxal enfrentada por essas organizações que, ao tentarem exercer um direito e ocupar espaços legítimos na democracia, encontraram barreiras construídas sob o signo de uma ditadura e com a assinatura de um condenado por crimes de lesa-humanidade, e que permaneciam vigentes no período democrático.

Lamas (2015) aponta que, dentre as rádios comunitárias nascidas na década de 1980 e início dos anos 1990, as que sobreviveram a esse contexto foram aquelas que conseguiram se integrar a suas comunidades. O que nos leva a observar como a atuação das organizações que desenvolviam seus projetos de meios comunitários também estava vinculada à crítica mais ampla aos impactos negativos do modelo econômico vigente no país.

8.2 Uma agenda em definição

A exemplo do caso mexicano, exploramos eventos relacionados à construção da pauta em prol de uma nova lei de radiodifusão, a partir das demandas da sociedade e dos interesses das elites. Assim como elementos para entender o momento de definição da agenda e o início

das discussões legislativas que resultaram na construção da política pública, neste caso a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA).

8.2.1 Crise de 2001, debate público e mudanças nas regras do jogo

Durante 26 anos, entre 1983 e 2009, a intervenção do COMFER no controle do setor de radiodifusão beneficiou o setor comercial, a partir de diversas decisões unilaterais que não modificaram o mapa midiático do país, nem possibilitaram a entrada de outros setores. Decisões que beneficiavam os grupos privados com a manutenção da concentração de propriedade e de audiência entre poucos atores dominantes, como o Grupo Clarín e *Telefónica* (Segura e Linares, no prelo).

Com o fim da ditadura militar, o debate sobre a regulação midiática seguiu nos âmbitos acadêmicos e da sociedade civil, ganhando maior visibilidade em 2001, “*cuando la discusión sobre la función que desempeñan los medios y el cuestionamiento a su inmaculada concepción fue ampliándose*” (Becerra, 2015, p.35).

Embora, desde a recuperação democrática, atores sociais já questionassem a estrutura e a regulamentação dos meios, que priorizavam o mercado em detrimento do direito à comunicação, Sandra Chaher (2016) ressalta que o aprofundamento dessa demanda ocorreu em meio à crise social e política de 2001 no país.

O “*corralito*”⁹⁹ marcava o início de uma das piores crises da história argentina durante a presidência de Fernando De la Rúa. A instabilidade política e econômica era tamanha que a Argentina teve cinco presidentes (Argentina, 2020c) e dois ministros da Economia em cerca de dez dias. O último a assumir o comando do país, em meio à crise de 2001, foi Eduardo Duhalde (Medeiros e Chaia, 2016).

O continuísmo de outros governos foi mantido na gestão de Fernando De la Rúa, apesar de uma tentativa frustrada de sancionar uma nova lei de radiodifusão¹⁰⁰, que não alteraria o marco regulatório existente, oriundo do regime militar (Marino, Mastrini, Becerra, 2010).

De acordo com Señorans (2014), a partir dos anos 2000, especialmente durante o governo De la Rúa, a perseguição contra as rádios “*truchas*” foi intensificada. Nesse contexto,

⁹⁹ Nome pelo qual ficou conhecida uma série de medidas adotadas pelo então presidente Fernando De la Rúa em dezembro de 2001, que restringiam a retirada de depósitos bancários, sob o argumento de evitar um colapso do sistema financeiro. A situação desencadeou uma série de protestos, com manifestações massivas nas ruas, as quais foram reprimidas com violência pelo Governo, contribuindo para a queda de Fernando de la Rúa (PADINGER 2021).

¹⁰⁰ Outro feito do governo De La Rúa foi o veto à criação da *Radio y Televisión Argentina* (RTA), aprovada pelo Congresso Nacional por meio da Lei 25.208 (Molina, 2008).

explica que o COMFER solicitou o confisco de emissoras que operavam sem licença e os donos de meios privados pressionaram para que as transmissões ilegais de rádio e televisão fossem penalizadas.

A gestão de Eduardo Duhalde manteve as condições que beneficiaram os grupos privados. No entanto, Marino, Mastrini e Becerra (2010, p. 106) destacam a promulgação do Decreto nº 1.214/2002, “que permitiu o acesso a licenças de FM para os municípios e de TV aberta para as províncias, além de excluir o papel subsidiário do Estado com relação às organizações privadas”. Conforme Segura (2011b), Duhalde tentou reformar o Código Penal para a aplicação de sanções às emissoras que operavam sem licença, caso de algumas rádios comunitárias. Um projeto de lei chegou a ser apresentado em 2001 com esse objetivo, no entanto, apesar de aprovado parcialmente, não progrediu quando chegou ao Senado em 2002 (Señorans, 2014).

Segundo Becerra (2015), a assunção de Néstor Kirchner à presidência em 2003 ocorreu em um contexto de transformação e modernização do sistema de meios de comunicação e também de declínio do setor. A crise de 2001 provocou uma retração nos mercados pagos das indústrias culturais, refletindo na redução de assinaturas de televisão a cabo e na compra de jornais, revistas, livros, discos e ingressos de cinema (Becerra, 2015).

Embora a posse de Néstor Kirchner tenha trazido avanços em relação às políticas de memória e direitos humanos na Argentina (Nogueira, 2021a), “*por lo cual los derechos humanos tomaron un protagonismo inédito como articulador de las políticas públicas*” (Maisonave, 2019, p.149), os problemas relacionados à comunicação não foram efetivamente enfrentados. Por outro lado, algumas medidas colaboraram para a manutenção do mapa midiático concentrado e dos privilégios de alguns atores do setor.

Marino, Mastrini e Becerra (2010) explicam que houve um reforço na estrutura herdada e uma série de medidas que favoreceram as empresas de comunicação. Entre elas, a Lei 25.750 de Preservação de Bens e Patrimônios Culturais de 2003, que isentou empresas de mídia da aplicação do sistema de *cram down*¹⁰¹ e estabeleceu o limite de 30% para a participação de capital estrangeiro no setor. O Decreto n.º 527 de 2005 introduziu condições de licenças quase vitalícias¹⁰²; e o Ditame 637 de 2007 permitiu a fusão de *Multicanal* e *Cablevisión*, empresas

¹⁰¹O sistema *cram down* possibilita que os credores se apropriem da empresa devedora até o valor devido ser coberto, conforme estabelecido pela Lei de Falências (Marino, Mastrini, Becerra, 2010). De acordo com Maisonave (2019, p.149), o recém-criado mecanismo de isenção foi concebido com o propósito de proteger, de maneira particular, as empresas nacionais de comunicação que enfrentavam dificuldades financeiras.

¹⁰² De acordo com Segura (2011b), o prazo de duração das licenças de radiodifusão dos proprietários de meios de comunicação privados foi suspenso por dez anos.

prestadoras do serviço de televisão, controladas desde 2006 pelo Grupo Clarín (Marino, Mastrini, Becerra, 2010).

Apesar de reconhecerem que a Lei 26.053 de 2005 representou um avanço no acesso de alguns setores excluídos, permitindo que organizações sem fins lucrativos obtivessem concessões, Marino, Mastrini e Becerra (2010) argumentam que as medidas regulatórias não conseguiram lidar com as vantagens e os interesses das empresas de comunicação, muito menos com a concentração de propriedade.

Sobre esse ponto, Segura (2011b, p.133) concorda que “(...) *la política comunicacional de la gestión de Kirchner, si bien permitió avances del sector social y del sector estatal como prestadores del servicio de radiodifusión, en general tuvo mayor afinidad con los intereses de los propietarios de medios*”. Se, por um lado, incentivou, de certa forma, melhorias no conteúdo e na programação, a exemplo da criação do canal *Encuentro*, também interveio em favor dos grandes grupos midiáticos. Segundo Becerra (2015), a relação entre Néstor Kirchner e os donos dos meios de comunicação foi de cordialidade e de respeito até o último dia de sua gestão.

Em diálogo, Molina (2008) pondera que, mesmo ocorrendo progressos em relação à possibilidade de acesso para os setores excluídos, o sistema midiático permaneceu o mesmo, controlado pelas mesmas mãos, com o governo outorgando apenas duas licenças, na época, para organizações não comerciais. Segundo o autor, o governo de Néstor Kirchner foi um exemplo de como as políticas neoliberais dos anos 1990 continuaram demarcando as normas de radiodifusão, apesar do discurso contrário ao neoliberalismo (Molina, 2008).

Nesse contexto, as possibilidades reais de mudanças surgiram da atuação desses setores excluídos, no entanto, organizados e articulados, que, ainda na década de 1990, impetraram ações judiciais questionando a constitucionalidade do Decreto-Lei de Radiodifusão. Em 2003, a Suprema Corte declarou inconstitucional o artigo 45 da legislação da ditadura, abrindo caminho para a participação de entidades sem fins lucrativos. Assim, com a subsequente alteração da legislação em 2005, permitiu-se o acesso dessas entidades à exploração de licenças de rádio e televisão (Segura, 2011b).

Conforme Segura (2011b), a crise política e econômica vivenciada pela Argentina no início do século XXI culminou em condições que proporcionaram uma maior visibilidade aos movimentos sociais existentes, além de estimular a emergência de outras formas de auto-organização social. A exemplo de outros países latino-americanos, a autora explica que a Argentina experimentou sinais de crise relacionados à credibilidade midiática.

No campo da comunicação foram desencadeados questionamentos sobre a relação entre comunicação e política: “*ante la crisis de las políticas neoliberales y de la democracia representativa, la comunicación se tornó necesaria para disputar nuevos sentidos y definiciones del orden social común*” (Segura, 2011b, p.130). Diante desse cenário, a dimensão “comunicação” passa a ter uma relevância central para organizações, ao ser reconhecida como inseparável das lutas políticas (Segura, 2011b).

As mudanças nas regras do sistema de comunicação foram impulsionadas por articulações interinstitucionais, ancoradas no “*modelo de la comunicación como derecho humano universal, bien social y, por lo tanto, servicio público*” (Segura, 2011b, p.134). Segura (2011b) explica que essas articulações, desenvolvidas a partir de parcerias entre organizações sociais, meios comunitários, instituições estatais autônomas e universidades, consideravam a comunicação como essencial para a política, democracia e cidadania.

Além disso, essas organizações reconheciam, por um lado, o papel do Estado como regulador e garantidor do direito à comunicação e, por outro, recuperavam a participação social em suas formas organizativas (Segura, 2011b). Uma percepção que se alinha à perspectiva corregulatória em políticas de comunicação, compartilhada institucionalmente entre os interessados e organismos governamentais (Freire, F. 2013).

Segura (2011b, p.134) ressalta que “*estas organizaciones hicieron las propuestas de mayor nivel de radicalidad producidas hasta el momento en la Argentina, en la medida en que proponían modificar las reglas de juego generales del sistema mediático*”.

Ernesto Lamas¹⁰³ (2022, informação verbal) destaca que já havia uma luta articulada desde as rádios comunitárias por uma lei da democracia que reconhecesse o setor sem fins lucrativos e garantisse o espaço para que essas emissoras utilizassem o espectro radioelétrico e exercessem o direito à comunicação.

Entonces, para nosotros, desde las radios comunitarias, era fundamental luchar por una ley de la democracia que reconociera el derecho que tenía el sector llamado "sin fines de lucro". Que es mucho más... políticamente tiene mucho más peso las características de lo que es ese sector. Pero, bueno, se la termina reconociendo como un tercer sector, porque no tiene fines de lucro y es gestionado por las comunidades que no son ni el Estado ni los medios privados comerciales. Reclamábamos tener un lugar en esa ley (Lamas, 2022, informação verbal).

¹⁰³ Foi um dos fundadores da rádio comunitária *La Tribu*, em 1989. Participou das discussões da LSCA, como integrante da CRD e representante vinculado ao movimento de rádios comunitárias.

Nesse contexto, o entrevistado menciona uma atividade desenvolvida pela rádio comunitária *La Tribu*¹⁰⁴, em parceria com o Projeto Latino-americano de Meios de Comunicação da Fundação Friedrich Ebert. Um seminário realizado em 2002, cujas discussões foram subsidiadas por experiências de distintos países da América Latina e sistematizadas no livro *Veedurías y Observatorios - Participación social en los medios de comunicación* (La Tribu, 2003).

Os organizadores tinham como objetivo fomentar a criação de um observatório cidadão no país, em virtude da expectativa na época de que o tema se tornasse um eixo central das demandas e ações da sociedade civil na América Latina e no Caribe nos anos seguintes (La Tribu, 2003). O que indicava a intenção de discutir qual o papel das audiências na configuração dos meios de comunicação.

Este es un antecedente que para mí es superimportante. Porque demuestra de alguna manera que había una intención de discutir cuál era el papel que debían tener las audiencias en la configuración de los medios, en las agendas, en la posibilidad de intervenir sobre algunos contenidos, en la posibilidad de poder rechazar o demandar cuando hubiese contenidos estigmatizantes o discriminadores, o donde no se tuviese en cuenta las miradas de las audiencias (Lamas, 2022, informação verbal).

Desde sua experiência no contexto de rádios comunitárias e sua própria prática em La Tribu, Lamas (2022, informação verbal) afirma que o tema estava de alguma forma na mesa, sendo algo sobre o qual se falava na época. “*Bueno, eso sería como la previa a la aprobación de la ley. El clima que se respiraba era ese*”. Essa atividade, realizada seis anos antes da aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, é um antecedente que reflete a preocupação de organizações e setores sociais em garantir a participação ativa das audiências nos meios de comunicação.

8.2.2 A coalizão por uma radiodifusão democrática

O trabalho realizado ao longo de décadas por diversas organizações e setores sociais, que reivindicavam o exercício do direito à comunicação, tem como ponto de inflexão a conformação da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática (CRD)¹⁰⁵ em 2004. Um sujeito

¹⁰⁴ *La Tribu* é um coletivo de comunicação e cultura que opera desde 1989 em uma antiga casa no bairro de Almagro, na Cidade Autônoma de Buenos Aires. Fundada por estudantes de Comunicação da Universidade de Buenos Aires, a rádio começou como uma emissora “*trucha*”, operando clandestinamente enquanto o Decreto-Lei 22.285 da ditadura militar ainda estava em vigor e não permitia que rádios comunitárias operassem legalmente. Constituída como uma associação civil sem fins lucrativos, *La Tribu* promove a pluralidade de vozes em um espaço democrático e horizontal, considerada uma referência em comunicação comunitária e autogestionada na Argentina (La Tribu, [s.d]; Trofelli, 2019).

¹⁰⁵ Posteriormente, denominada como Coalizão por uma Comunicação Democrática, no marco da formulação da nova lei entre 2008-2009.

coletivo de direito (Sousa Júnior, 2015), originado na luta pelo direito à comunicação que, ao realizar sua subjetividade no coletivo, foi capaz de elaborar um projeto político de transformação sustentado pelas reivindicações sociais em torno da democratização da comunicação no país. A Coalizão reuniu cerca de 300 organizações e instituições, refletindo uma ampla diversidade de atores e atrizes comprometidos com a pauta.

Apelando al ejercicio del derecho humano a la comunicación y la necesidad de la emergencia de voces plurales y múltiples que la democraticen, se constituye el 27 de agosto de 2004 la 'Coalición por una Radiodifusión Democrática' (CRD). En el día de la Radiodifusión asoma una fuerza social que antepone al interés monopólico, la construcción de consensos para una comunicación más democrática (Sel, 2010, p. 194).

As rádios comunitárias, geridas por organizações, movimentos sociais, associações e cooperativas, tiveram papel protagonista na criação da Coalizão, pois vinham, desde os anos 1980, reivindicando uma lei da democracia que garantisse, inclusive, segurança jurídica para seu funcionamento (Lamas, 2022, informação verbal).

Mesmo com pautas comuns, a CRD era um coletivo diverso, formado por integrantes advindos de espaços como: sindicatos de trabalhadores da comunicação, movimentos sociais, movimentos de mulheres e feministas, organismos de direitos humanos, partidos e organizações políticas, professores e pesquisadores universitários, estudantes de comunicação e jornalismo, meios comunitários, cooperativas de serviços interessadas no setor, além de representantes de povos originários, personalidades da cultura e da intelectualidade e cidadãos comuns. *“Cada organización, grupo de vecinos o medio de comunicación comunitario/alternativo puede acercarse a esta discusión y ser parte activa de esta lucha por una nueva ley de radiodifusión que garantice el pluralismo y la democracia en nuestro país”* (CRD, 2004, p.02).

Segundo Lamas (2022, informação verbal), cada uma das organizações que integrava a Coalizão tinha alguma incidência em sua província, o que lhes permitia abordar os deputados e senadores locais com o intuito de manter o tema constantemente em pauta.

Além disso, a abertura a uma ampla variedade de entidades, movimentos, gêneros, etnias, culturas e gerações demonstrava a busca por representatividade. Assim como o caráter deliberativo da Coalizão e sua composição diversa contribuíram para legitimar e validar as decisões consensuadas, consolidando-a como sujeito coletivo crucial para o processo de formulação da política de comunicação (Sel, 2010). Conforme Segura (2014a), a Coalizão foi a primeira articulação deste tipo constituída na América Latina.

Nesse contexto, os integrantes da CRD acordaram uma plataforma composta pelos vinte e um pontos que consideravam imprescindíveis para uma mudança de paradigma regulatório no setor de comunicação no país. Os pontos acordados representavam uma agenda comum que contemplava as iniciativas nas quais vinham trabalhando separadamente (Becerra, 2017, informação verbal).

Nos "21 pontos básicos pelo direito à comunicação" estavam representados os 21 anos de recuperação democrática (1983-2004), nos quais seguiam vigentes a lei da ditadura e os anseios por uma nova legislação para regular o exercício deste direito no país (CRD, 2004). A criação de uma defensoria do público constava no ponto número 20 do documento.

20. Se creará la figura de la "Defensoría del público", con delegaciones en las provincias, que recibirá y canalizará las inquietudes de los habitantes de la Nación. Deberá incluirse un capítulo que garantice los derechos del público. Estos podrán ser ejercidos directamente por los habitantes de la Nación o a través de la defensoría del público (CRD, 2004, p.08).

Portanto, a criação de uma defensoria do público se apresentava como imprescindível para uma lei sancionada na democracia. De acordo com Segura (2011b, p. 135), ao conseguirem consensuar uma proposta integral e comum, esses agentes diversos construíram uma *"iniciativa que fue la de mayor radicalidad – en términos de su pretensión de reforma del sistema comunicacional– de las concebidas hasta el momento en la Argentina"*.

Apesar de que, entre 2004 e 2008, as reivindicações da Coalizão não foram consideradas pelo Estado e nem figuraram na agenda política, o debate produzido por esse sujeito coletivo de direito possibilitou, em certa medida, condições favoráveis à definição da agenda relacionada aos problemas da comunicação (Becerra, 2015). Antes que o governo de Cristina Fernández de Kirchner colocasse a questão dos meios de comunicação no centro do seu discurso (Becerra, 2015), a CRD já representava a principal força política desse debate na Argentina (Becerra, Mastrini, 2017b).

Além disso, no contexto dos anos 2000, é possível identificar a existência da figura do defensor dos ouvintes, criada pela emissora pública *Radio de la Ciudad* em 2004. Embora com algumas interrupções, a função foi exercida entre 2004 e 2008 pelo locutor Guillermo Jelen (Pauwels, 2012). De acordo com Ottaviano (2021), Jelen foi o primeiro e o único defensor de um meio público da Argentina. Também é possível observar existência de defensores de leitores (*ombudsmen*) em periódicos argentinos no início dos anos 1990¹⁰⁶, assim como de

¹⁰⁶ De acordo com Pauwels (2012), a revista semanal *La Muga* foi a primeira a incorporar o *ombudsman* como mecanismo de autorregulação e manteve a figura em 1992 e 1996, sendo o jornalista Carlos Abrevaya o primeiro a ocupar o posto. *Luna*, uma revista feminina, manteve a figura entre 1997 e 1998, com duas *ombudswomen*, cuja primeira foi a jornalista Cecilia Absatz. O jornal *Perfil* incorporou a figura em 1998, tendo como primeiro

projetos legislativos, porém focados na perspectiva da autorregulação (Pauwels, 2012; Ottaviano, 2021).

8.2.3 “Crise do campo”, impulso da CRD e a decisão política

Cristina Fernández de Kirchner, eleita com 45% dos votos e com maioria nas duas casas legislativas (Medeiros e Chaia, 2016), deu continuidade ao projeto político e econômico de Néstor Kirchner (Postolsky, 2010; Pimentel, 2014). No entanto, enfrentou desafios distintos em relação ao seu antecessor devido à conjuntura internacional e aos conflitos com o Grupo Clarín.

Os impactos da crise financeira global de 2008 na economia argentina resultaram na desvalorização da moeda, na queda nos preços das *commodities* e na desaceleração econômica (Pimentel, 2014). De acordo com Glenn Postolsky (2010), a presidenta enfrentou conflitos relacionados a uma resolução econômica de 2008, que gerou discordâncias em setores como sindicatos agrícolas, oposição política e também com os meios de comunicação.

Segundo Pérez-Alaejos, Prieto e Rubini (2021, p.85-86), o conflito conhecido como a “crise do campo” marca a história argentina “*como un punto de inflexión de las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación, en especial el grupo Clarín, con quien Cristina Fernández de Kirchner, mantenía, hasta ese momento, una relación cordial*”.

Conforme Postolsky (2010), a medida envolvia a retenção móvel nas exportações agrícolas e o aumento de impostos entre 35% e 40%, e foi amplamente rechaçada.

(...) el conjunto de las representaciones gremiales agropecuarias, los diversos medios de comunicación, y desde varios sectores políticos de la oposición, surgieran declaraciones y acciones de rechazo la medida. En numerosas localidades del interior del país brotaron protestas de productores, alineados o no con sus entidades representativas. Ello derivó en cortes de ruta, llamado al lock-out, al desabastecimiento de los centros urbanos, y finalmente un “paro por tiempo indeterminado” (Postolsky, 2010, p. 146).

A medida foi vetada pelo Parlamento após intensos debates, em parte fomentados pelos grandes grupos midiáticos, entre eles o Grupo Clarín, e o conflito resultou na derrota política do governo de CFK durante as eleições legislativas de 2009. Néstor Busso e Diego Jaimes

ombudsman o jornalista Abel González (Pauwels, 2012). Segundo Ottaviano (2021, p.203), o Diário Perfil é atualmente o único do país com defensor de leitores em atuação. Pauwels (2012) identificou ainda duas experiências em periódicos do interior do país no início do século XXI. A revista *El Tábaro*, em Mar del Plata, manteve um defensor do leitor entre 2003 e 2005, enquanto no periódico *La Capital del Noroeste*, de Misiones, a figura foi incorporada por menos de um ano, entre setembro de 2007 a agosto de 2008. O escritor Daniel Luján foi o defensor de *El Tábaro*, enquanto o jornalista Rubén Zamboni exerceu a função em *La Capital del Noroeste* (Pauwels, 2012).

(2011) explicam que o conflito com entidades agropecuárias dominou tanto o cenário político quanto o midiático. Segundo Postolsky (2010, p. 147), “*el marco de la crisis económica internacional y las consecuencias del conflicto agrario fueron el telón de fondo del revés electoral*”.

Em sua pesquisa de mestrado, Glauciene Diniz Lara (2013) identificou algumas hipóteses relacionadas ao início dos embates entre os governos dos Kirchner e o Grupo Clarín, a partir de entrevistas com atores-chave do país. Segundo a autora, existe um consenso de que o conflito se intensificou a partir da crise do campo em 2008. No entanto, para alguns entrevistados, este conflito foi apenas um dos aspectos de uma crise anterior que teve origem em negociações mal-sucedidas entre Néstor Kirchner e o Grupo Clarín, especialmente em relação às telecomunicações.

Antes de 2008, os Kirchners e o Clarín eram aliados, e o jornal era considerado mais governista (Lara, 2013). Porém, as relações cordiais foram rompidas, e o Grupo Clarín desempenhou um papel crucial ao criar um clima de desconfiança, destacando a perda de credibilidade do governo.

O cenário midiático, aliado ao panorama político e econômico, demarcava a necessidade de uma nova lei de radiodifusão. De acordo com Marino, Mastrini e Becerra (2010), as limitações políticas contribuíram para um sistema midiático altamente concentrado, conglomerado e centralizado.

Nesse contexto, o índice de concentração dos principais mercados de comunicação (televisão aberta e a cabo, imprensa e rádio) chegava, em média, a 78% nas mãos das quatro primeiras operadoras de cada um deles. Além da concentração de empresas, em que os principais grupos são conglomerados e estão presentes em quase todos os setores, a exemplo do Clarín, que controlava diversos setores, desde a televisão aberta até jornais e serviços online. Somado a isso, a produção de conteúdos centralizada predominantemente na região metropolitana de Buenos Aires e reproduzida para o resto do país (Marino, Mastrini, Becerra, 2010).

Desde 2004, a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática interpelava o Congresso da Nação e levava a proposta dos 21 pontos tanto para deputados quanto para senadores, reclamando por uma lei que substituísse o decreto da ditadura. Em 2008, com a mudança no cenário político, a então presidenta assumiu um compromisso com a democratização da comunicação, e passou a ser demandada diretamente por organizações sociais, a exemplo das *Madres e Abuelas da Plaza de Mayo*, sobre a urgência de um novo marco regulatório (Busso e Jaimes, 2011).

Entre julho e novembro de 2008, a CRD enviou cartas à presidenta na quais reiteravam, entre outros pontos, a reivindicação de que o Executivo impulsionasse um projeto de lei para substituir o Decreto-Lei de Radiodifusão da ditadura militar, e honrasse os compromissos assumidos com as organizações (Busso e Jaimes, 2011).

8.3 Os 21 pontos, participação social e sanção da LSCA

Até 2008, diversas iniciativas, especialmente de organizações da sociedade civil, meios comunitários, sindicatos e setores acadêmicos, buscavam alterar o Decreto-Lei de Radiodifusão de 1980. Iniciativas que, até aquele momento, não tinham sido bem-sucedidas, no que diz respeito a serem efetivamente incluídas na agenda política.

De acordo com Gustavo López (2013, s.p.), entre 10 de dezembro de 1983 e o ano de 2008, foram apresentados mais de 70 projetos distintos ao Congresso da Nação, com o objetivo de modificar a lei firmada pelo general Videla e introduzir o conceito de comunicação como um direito humano. No entanto, *“tantos años y tantas frustraciones muestran la complejidad del tema y la resistencia a la regulación”*.

Segundo Becerra (2015), o Decreto-Lei de Radiodifusão foi complementado por mais de 100 leis e decretos, resultando em um emaranhado legislativo que, embora impossível de concretizar, proporcionou uma concentração sem precedentes no mercado de comunicação do país.

Lamas (2022, informação verbal) explica que a luta por uma lei da democracia enfrentou desafios ao longo dos anos devido à falta de condições, sobretudo em virtude da correlação de forças no Congresso, *“que cada vez que había un proyecto de ley que tenía estado parlamentario, terminaba en un cajón guardado, porque no había en diputados o senadores dispuestos a discutir una ley”*. E também devido ao desinteresse do Executivo, pois muitas vezes os governantes usavam a possibilidade de uma nova lei como barganha com as empresas de comunicação.

Em razão disso, a expressão política consolidada a partir da criação da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática foi fundamental para unificar setores e organizações em prol de um mesmo objetivo, pressionar tanto o Executivo quanto o Legislativo, e disputar espaços e condições para incidir no processo de formulação da política de comunicação.

Nunca lográbamos que eso trascendiese. Entonces, hubo muchos pasos en esa lucha previa. La coalición, creo yo, fue una expresión de la decisión política de articular un montón de organizaciones que estábamos luchando por el mismo objetivo, porque sabíamos que de esa manera íbamos a tener más poder de incidencia en la sociedad para discutir política y para tomar conciencia de la importancia de una ley de la democracia. Y también en el Parlamento, para ir a hacer lobby, para sentarse con

los congresistas, para explicar la necesidad de detener una ley; o con los gobiernos a nivel Ejecutivo también, como terminó siendo con el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Lamas, 2022, informação verbal).

Esse cenário encontraria seu principal ponto de inflexão a partir do processo inédito que levou à sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) em 2009. Além de ter sido discutida em uma sessão plenária do Congresso da Nação, como ocorreu com a legislação de 1953, contou com ampla participação social e protagonismo das organizações da sociedade civil.

Os "21 pontos" pelo direito à comunicação, apresentados em 2004 pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, tornaram-se a base do projeto de lei que Cristina Fernández de Kirchner apresentou ao Congresso em março de 2009. Embora de iniciativa da então presidenta, o teor do projeto refletia as vozes de diversos atores e atrizes da sociedade dedicados ao debate e à luta pela democratização da comunicação no país.

Construía-se então um cenário de possibilidades que conciliava a mobilização social de décadas, as rupturas entre as elites em meio a uma crise e a vontade política dos agentes do Estado de enfrentar a questão, o que levaria a três feitos históricos na Argentina. Primeiro, modificar efetivamente o marco regulatório e revogar o Decreto-Lei da ditadura vigente há 29 anos. Segundo, discutir e tramitar após 56 anos um projeto de lei de radiodifusão no Congresso da Nação. Por fim, institucionalizar a participação ao incorporar no projeto a totalidade dos anseios da sociedade, sintetizados na proposta apresentada pela Coalizão, e promover, na sequência, diversos espaços participativos para discuti-lo.

O processo de formulação da LSCA foi caracterizado por um contexto de participação popular e social, alinhado a uma agenda de reivindicações históricas (Nogueira, 2018). Foram realizados 24 fóruns de consultas públicas em diferentes regiões do país, nos quais mais de 10 mil pessoas participaram, como relata a participante Amanda Alma¹⁰⁷ (2017, informação verbal): *“Eran abiertos, te podías anotar y hablar de lo que querías y había quienes estaban encargados de la redacción, de la normativa, tomaban nota de los puntos y artículos donde las distintas entidades planteaban sus problemas, sus análisis”*.

Segundo Lamas (2015), os fóruns para discutir o anteprojeto da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual se tornaram espaços de encontro para pessoas, vozes e experiências que, ao longo dos anos, mesmo sem se conhecerem, estabeleceram as bases para a elaboração

¹⁰⁷Jornalista, integra a *Red de Periodistas por una Comunicación no Sexista*, a Coalizão por uma Comunicação Democrática, e o coletivo feminista *Manifiesta Comunicación*. Entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2017, em frente ao Congresso Nacional, no evento da CRD.

dessa lei. Pessoas que foram responsáveis por pesquisas e propostas significativas que inspiraram tanto os redatores do anteprojeto quanto aqueles que contribuíram nos fóruns.

De acordo com Luciano Debanne (2022, informação verbal), que participou dos fóruns na província de Córdoba, o debate sobre o direito à comunicação se instalou nas organizações estudantis a partir da discussão da lei:

En Córdoba, también se formó una coalición, entonces participábamos de esa coalición desde las agrupaciones estudiantiles hasta los medios públicos, la Universidad, la escuela como tal, radios comunitarias, y después mucha gente que se aproximó a la militancia de la comunicación por el proceso que se venía dando en torno a la ley (...) Entonces, de repente, (...) los gremios que estaban vinculados en los medios de comunicación empiezan a discutir la comunicación como un derecho. Y entonces también intervienen en esos procesos de discusión. (...) En Córdoba, esos foros se organizan en la Universidad. (...) El proceso era que vos leías el borrador, hacía aportes en la Coalición, después venía y ponía... Era un momento de mucha efervescencia política y (...) de mucha efervescencia de la discusión sobre la comunicación como un derecho. Y cada uno mirándolo desde sus lugares, digamos, mucha gente como recién llegando a esta discusión y otros que veníamos estudiando y militando eso con muchas cosas más saldadas, aportes más saldados, y muchas organizaciones o espacios que discutían.

Enquanto a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, representada por suas organizações, participou ativamente dos fóruns, os grandes grupos de comunicação tiveram uma participação limitada e não deram visibilidade ao debate (Sel, 2010).

Cerca de 1200 aportes foram recebidos nos fóruns, além dos enviados diretamente pela página do Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER), dos quais aproximadamente 120 foram incorporados ao projeto do Poder Executivo (Chaher, 2014; Sel, 2010). Estes aportes, advindos de atores e atrizes que representavam distintas organizações sociais, constam demarcados no texto da lei, citados nominalmente nas notas e nos comentários, reconhecendo e institucionalizando a participação em cada ponto/artigo.

A incorporação dos aportes, frutos desse amplo processo de participação social, resultou em modificações significativas no texto original (Postolsky, 2010). A partir disso, o projeto com o texto modificado foi apresentado ao Congresso da Nação em 27 de agosto de 2009, que, além de ser o Dia da Radiodifusão no país, marcava o aniversário de cinco anos de criação da Coalizão (Sel, 2010). No entanto, esse processo não ocorreu sem resistências à sanção do novo marco regulatório.

Os grupos de mídia privados com fins lucrativos; as câmaras empresariais; a *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP); alguns jornalistas, principalmente os mais famosos; políticos de correntes partidárias opostas ao governo acusaram a presidente de censura e até hoje afirmam em editoriais, por meio de colunas, 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 (Lara, 2013, p.130).

Embora o impulso do Estado para a aprovação de um novo marco regulatório enfrentasse resistências políticas e de grupos midiáticos, foi nesse contexto de possibilidades que ocorreu a sanção da Lei nº 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), em 10 de outubro de 2009. Além de substituir a lei da ditadura e ter seguido os trâmites legislativos no Congresso, representava *“una larga aspiración de distintos sectores sociales que luchan por ampliar el espacio mediático”* (Sel, 2010, p.184). O processo de debate, formulação e sanção da lei simbolizava uma reparação após 26 anos de postergações (Postolsky, 2010).

A LSCA é considerada inovadora, pois busca proteger e valorizar a diversidade informativa e cultural, e reconhece a comunicação como um direito humano. Além disso, estabelece meios públicos, incentivo à produção nacional e limites para a concentração, com reserva de um terço do espectro radioelétrico aos serviços sem fins lucrativos. *“Esta ley es considerada un modelo en la región por su contenido que está sustentado en el derecho internacional, así como por el proceso de su debate”* (Segura, 2014a, p.75).

Assim, a sanção da Lei nº 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual representava uma vitória para diferentes organizações e setores sociais, especialmente para aqueles que conformavam a Coalizão pela Radiodifusão Democrática (CRD).

De acordo com Susana Sel (2010), o marco regulatório considerava o direito à comunicação como fundamental para o desenvolvimento dos povos, buscava preservar as culturas e a diversidade como requisitos para uma convivência democrática. Em seu texto original, antes das reformas posteriores, apresentava disposições para eliminar a presença de monopólios midiáticos, estabelecendo limites para a concentração tanto na distribuição do espectro para permitir a entrada de novos participantes quanto na promoção de produção nacional, revertendo a centralização de conteúdo. Entre outras medidas que impactavam os interesses dos monopólios midiáticos (Sel, 2010).

Vigente no momento da finalização desta tese, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, sancionada durante o primeiro mandato de Cristina Fernández de Kirchner, estabeleceu a figura da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, após 22 da apresentação do projeto de lei do Conselho para a Consolidação Democrática (COCODE). Além disso, as reivindicações sociais inscritas na plataforma da CRD, que consideravam, entre outros aspectos, a criação de uma defensoria do público como um ponto imprescindível para o exercício do direito à comunicação, foram incorporadas no marco regulatório.

8.4 Proposta e negociação do modelo da defensoria na Lei

A seguir, abordamos alguns fatores que, ao nosso ver, impactaram diretamente na incorporação do modelo da Defensoria do Público estabelecido na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA): o projeto do Conselho para a Consolidação da Democracia (COCODE); o trabalho realizado pelas organizações sociais; os 21 pontos construídos pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática (CRD); a conjuntura favorável e a janela de oportunidades; e a influência de outros países.

Um dos fatores que influenciaram no modelo definido na Lei foi a proposta do Defensor do Público, prevista no projeto da lei de radiodifusão apresentado pelo COCODE em 1987 (Ottaviano, 2021). Inclusive este é o primeiro antecedente direto identificado.

A proposta do Conselho pretendia criar, no âmbito de uma nova lei de radiodifusão, uma instituição única, conformada na figura do Defensor do Público, para receber e canalizar as demandas das audiências, com a prerrogativa de elaborar recomendações e atuar para melhoria dos serviços de comunicação. Além de se constituir como uma instituição responsável por estruturar possibilidades reais de participação e com a obrigação de prestar contas regularmente da sua atuação. Características incorporadas ao texto da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, como veremos adiante.

Dezessete anos após a divulgação do projeto de lei do COCODE, a criação de uma Defensoria do Público se consolidava como um anseio coletivo diretamente relacionado à democratização da comunicação no país, ao ser incorporada na plataforma construída pela CRD em 2004.

Portanto, um dos fatores que convergiram para aprovação da LSCA com a previsão de uma defensoria do público consiste no histórico de lutas e de reivindicações sociais que consideravam a urgência de uma lei da democracia, na qual a criação dessa instituição constituía-se um ponto crucial para o exercício do direito à comunicação.

Debates impulsionados desde a academia, organizações da sociedade civil, meios comunitários, entre outros espaços, acabaram por robustecer esse processo, como o exemplo do seminário realizado pela rádio *La Tribu* em 2002.

Entonces, como antecedentes, yo te podría plantear que estaba, por un lado, lo que las redes de medios comunitarios teníamos en nuestro horizonte, que éramos nosotros mismos audiencias que habíamos creado medios. Entonces, desde ese punto de vista ya había una decisión y una mirada política sobre cuál tendría que ser el papel de las audiencias en la construcción de medios, no como espectadores o como consumidores, sino con un protagonismo directo (Lamas, 2022, informação verbal).

Para Lamas (2022, informação verbal), a criação da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática e a construção dos 21 pontos são antecedentes fundamentais nesse contexto.

Embora a criação de uma defensoria do público não fosse, inicialmente, a prioridade, havia um consenso na CRD de que era necessária para defender os interesses das audiências, na condição de sujeitos de direito.

El punto número 20 era la creación de una defensoría. En mi recuerdo, de las conversaciones en la Coalición, para decirlo con total sinceridad, la defensoría no era una prioridad. Nos parecía que tenía que ser, que tenía que existir un organismo que defendiese los intereses de las audiencias, ya no considerándolas consumidores o usuarios, sino también audiencias con derechos sobre los medios de comunicación audiovisual, y probablemente por eso quedó entre los últimos puntos. Ahora, sí, tenía la suficiente importancia como para estar entre los 21 puntos. Más allá de que no era el tema central que a nosotros nos preocupaba para impulsar una nueva ley, sí nos parecía que eso tenía que estar presente (Lamas, 2022, informação verbal).

Ao incorporá-la no ponto 20, a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática demarcava que a figura era imprescindível para o exercício do direito à comunicação. Naquele contexto, constituiu-se como um ponto que a sociedade argentina, organizada e representada pelo sujeito coletivo conformado pela CRD, não abriria mão. No entanto, a articulação e a incidência das organizações da sociedade civil não seriam suficientes para colocar o tema na agenda política sem que houvesse um contexto de oportunidades e condições favoráveis.

Como vimos, a decisão da presidenta de incluir o tema na agenda política e de impulsionar o marco regulatório ocorreu em meio à chamada “crise do campo”. Logo, o cenário propício para a criação da Defensoria do Público emerge de um contexto marcado por rupturas entre as elites econômicas e políticas, no âmbito da crise intensificada entre o governo e os grupos midiáticos em 2008, como apontado por Segura e Linares (no prelo).

Para Lamas (2022, informação verbal), a atuação da presidenta tanto na proposição do projeto quanto no impulso às discussões que ganharam todo o país foi crucial para levá-lo adiante.

(...) lo que hubo fue una decisión política de una presidenta, porque no alcanzaba con todo el lobby, la presión, la incidencia, el poner en agenda el tema, si no hubiese habido una presidenta que tomase la decisión con mucha valentía, porque eso le iba a significar más confrontación con los medios comerciales, de enviar al Congreso un proyecto. Y no solamente eso, sino que también facilitar las condiciones para que ese preproyecto se discutiese en todo el país, porque hubo decenas y decenas de foros públicos durante todo ese año para enriquecer la ley, para discutir el proyecto de ley, etc. (Lamas, 2022, informação verbal).

As principais diretrizes do anteprojeto impulsionado por Cristina Fernández de Kirchner tinham como base o documento construído pela Coalizão em 2004 (Lamas, 2015; Segura, 2011a; 2014b; Sel, 2010). O ponto 20 dos "21 Pontos" delineou a criação dessa figura no âmbito das discussões da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. A expectativa era de que,

embora fosse uma única instituição, tivesse uma atuação descentralizada com delegações nas províncias (Segura e Linares, no prelo).

Integrante da CRD, Marita Mata¹⁰⁸ envolveu-se, juntamente com seu grupo de pesquisa, nos debates conduzidos em Córdoba para a elaboração de sugestões para o aprimoramento do projeto de lei, especialmente relacionadas a como regulamentar o artigo que criava a Defensoria do Público (2023, informação verbal). Segundo a pesquisadora, havia um consenso quanto ao modelo escolhido: seria uma única instituição para os meios de comunicação de maneira geral, com uma estrutura descentralizada para além de Buenos Aires, e com sedes locais em cada província.

Nosotros estábamos muy de acuerdo con que hubiera una defensoría del público que fuera para los medios audiovisuales en general. Lo que sí nosotros, por ejemplo, habíamos propuesto era que hubiera delegaciones locales de la defensoría. Nosotros somos un país muy concentrado, muy poco federal, todo pasa en Buenos Aires, todo, absolutamente todo, y nosotros pretendíamos o aspirábamos a que esta ley fuera un avance en términos de federalismo. Entonces, nosotros proponíamos que, siendo una sola la defensoría del público, hubiera una figura que fuera la defensora o el defensor, pero que hubiera delegaciones locales. Es decir, que en cada provincia hubiera una sede que trabajara, que se conformara una especie de cuerpo colegiado, es decir, que (...) tuvieran sedes de la defensoría con un coordinador por provincia y que esos coordinadores con la defensora a nivel nacional formaran el equipo directivo, digamos, eso habíamos propuesto (Mata, 2023, informação verbal).

De acordo com Segura e Linares (no prelo), houve diversos pedidos para federalizar a Defensoria do Público, advindos representantes de universidades públicas e instituições políticas e sociais. Em virtude desses pedidos, a lei estabeleceu que as delegações locais da autoridade de aplicação, inicialmente a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), deveriam receber e encaminhar para a Defensoria do Público as demandas recebidas pertinentes a sua área de atuação (LSCA, art. 19 inc. i, nota 38¹⁰⁹ e nota 24). Assim, a estruturação descentralizada demandada pela sociedade não foi incorporada na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, e as expectativas de avanços em termos de federalização foram frustrados.

¹⁰⁸Marita Mata, como integrante da Coalizão, professora e pesquisadora, envolveu-se diretamente nos debates conduzidos em Córdoba, e na elaboração de sugestões para o aprimoramento da nova lei. Sua participação, em conjunto com outros membros da CRD, destaca a importância do engajamento de organizações da sociedade civil e da academia na elaboração de políticas de comunicação na Argentina. Na época, Mata dirigia o Centro de Estudos Avançados em Comunicação e Cidadania, vinculado à Escola de Ciências da Informação da Universidade Nacional de Córdoba (UNC).

¹⁰⁹ Nota 38: *En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría*, Liliana Córdoba, CEA, Córdoba; Alejandro Claudis, UNER; Edgardo Massarotti, Paraná; Bloque Senadores Justicialistas, Entre Ríos; Dr. Ernesto Salas López, Subsecretario Gral. Gobierno, Tucumán; Néstor Banega, Entre Ríos; entre otros.

Mata relata que havia, no contexto das discussões sobre a lei, propostas relacionadas à estrutura mínima da defensoria do público, como a necessidade de ter uma área de pesquisa e formação, bem como a responsabilidade de elaborar relatórios periódicos sobre sua atuação (2023, informação verbal).

Segura e Linares (no prelo) ressaltam que a definição do modelo da Defensoria do Público contou com contribuições de organizações de mulheres, de direitos humanos e de jovens, que solicitaram a inclusão de funções como o acompanhamento de reclamações e denúncias, bem como a apresentação de relatórios às autoridades, à imprensa e ao público em geral. Por sua vez, o processo de designação e as responsabilidades do titular da Defensoria, incluindo a prestação regular de contas à Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, foram inspirados em instituições semelhantes, como a Defensoria do Povo (Segura e Linares, no prelo).

Isso demonstra que as pessoas envolvidas no processo já postulavam que a instituição pudesse atuar a partir de uma perspectiva participativa, pedagógica e mediadora, alinhada aos princípios de *accountability* e transparência.

De acordo com Mata (2023, informação verbal), uma das preocupações centrais em relação à defensoria era como garantir que a instituição se tornasse um espaço efetivo para a participação e empoderamento das audiências, e não se convertesse em um espaço jurídico-formal e burocrático, criado por uma lei, sem impacto real na sociedade.

Y nosotros temíamos (...) que [la defensoría] se convirtiera en un lugar donde iban a nombrar a una persona que iba a ser el defensor del público de los medios y que, bueno, ante alguna denuncia, alguna cuestión, iba a hacer algo y no pasaba nada. Nosotros, en cambio, creíamos que la Defensoría del Público tenía que ser un lugar para justamente lograr la participación de las audiencias, para lograr el empoderamiento de las audiencias. (...) Creíamos que la defensoría tenía que ser justamente una institución para que el derecho a comunicar, los derechos a comunicar fueran derechos apropiados por las personas. Porque sentíamos que realmente, mientras somos capaces en general de reconocer nuestros derechos laborales, nuestros derechos a la salud, a la vivienda, al trabajo, los derechos a la comunicación no son muy reconocidos por las personas. Son derechos que casi se ponen en los organismos especializados, se reconoce que los periodistas tienen derecho a la libertad de expresión, los medios también, pero los derechos de las personas a comunicar, nosotros considerábamos y esto estaba sustentado en investigaciones que hacíamos, estaban mucho menos reconocidos. Nos parecía entonces que la defensoría tenía que ser un lugar para que esto se modificara (Mata, 2023, informação verbal).

Dessa maneira, vislumbravam uma instituição para o reconhecimento e apropriação do direito à comunicação, que cumprisse seu papel na dinâmica social e política. O temor era de que a Defensoria do Público se transformasse em um espaço burocrático ou com pouca incidência social e política. Por isso, uma parte substantiva dos aportes que fizeram estava

focada em como regulamentar o artigo que criava a defensoria, buscando indicar elementos que fornecessem diretrizes para sua implementação.

Bueno, cuando salió la reglamentación nos sentimos muy frustrados porque el artículo de la defensoría no había recibido en el reglamento de la ley ninguna consideración, o sea, es un artículo pelado [sin especificaciones]. Y dijimos nosotros, ojalá que esto sirva para algo, ojalá que esta institución que se crea sea útil (Mata, 2023, informação verbal).

Embora as propostas para a federalização e a estrutura mínima não tenham sido incorporadas no texto da lei, na prática, durante a fase de implementação, a atuação da Defensoria do Público com a realização de audiências públicas em todo território argentino e a criação de diretorias de pesquisa e formação acabaram se materializando.

O modelo da defensoria também teve inspiração internacional, como o *Garante* da legislação italiana e o Defensor do Ouvinte e do Telespectador da *Radio Televisión* de Andalucía. Essas referências influenciaram a estrutura e as funções da defensoria na Argentina, conforme consta na nota do artigo 19¹¹⁰ (Segura e Linares, no prelo).

Ao contrário do México, não foram identificados indícios de que as experiências prévias de defensores dos leitores (*ombudsmen*) em periódicos argentinos no início dos anos 1990, a experiência isolada de defensor do ouvinte em uma rádio pública em 2004 e os projetos legislativos focados na autorregulação impactaram diretamente o processo de proposta e negociação do modelo da Defensoria do Público definido na LSCA.

Elementos que demonstram a complexidade e amplitude desse processo, tanto em relação à formulação da lei quanto à negociação para incorporação de uma defensoria e a partir de qual modelo seria criada. O estabelecimento desta instituição, a partir da sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, reflete uma combinação de projetos anteriores, iniciativas e incidência da sociedade civil, além de inspiração em modelos internacionais.

Como destacado anteriormente, a criação da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual tem sua origem demarcada a partir dos 21 pontos construídos pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática em 2004 e do projeto de Lei de Radiodifusão apresentado pelo Conselho para a Consolidação da Democracia (COCODE) em 1987 (Ottaviano, 2021).

Cynthia Ottaviano (2022, informação verbal) destaca que a criação da Defensoria do Público foi moldada por uma tradição de participação popular e de lutas por direitos desde sua

¹¹⁰ NOTA artículo 19: *La Defensoría del Público fue incorporada al Proyecto de Ley de Radiodifusión del Consejo para la Consolidación de la Democracia y recogida en proyectos posteriores. Existen figuras similares como la del Garante en la legislación italiana, el Defensor del Oyente y del Telespectador de Radio Televisión de Andalucía. (...)*

origem. Isso se refletiu na abordagem democrática empregada na elaboração da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual que Ottaviano, como primeira defensora, também seguiu durante o processo de implementação da instituição.

(...) la autoridad de aplicación haciendo foros en todo el país, la sociedad civil reuniéndose para sistematizar veinte puntos que retoman antiguos intentos de leyes democráticas de la comunicación incluyendo la defensoría del público. En el Congreso, una vez que la presidenta – ¿viste que Cristina lo que hace Fernández de Kirchner es tomar esos veinte puntos, traducirlo y elevarlo? –, vuelven a hacer audiencias en diputados, después hacen audiencias públicas en el Senado. Y después recién se hace la ley, se sanciona. Todo esto es lo que hace que la ley de medios sea tan clara con respecto a la Defensoría del Público, indicando lo que tiene que hacer. Para mí fue fácil, porque fue así: inciso A, inciso B, inciso C, inciso D. (Ottaviano, 2022, informação verbal).

As lutas históricas por uma lei da democracia e o processo de discussão da política de comunicação resultaram numa legislação com uma estrutura bem definida, o que facilitou a compreensão necessária durante o processo de implementação.

8.5 México e Argentina: Síntese do processo de formulação da política de comunicação

A análise comparativa entre as experiências da Argentina e do México revela semelhanças e diferenças significativas no processo de formulação da política de comunicação e do modelo de defensoria de audiências em cada país. Em ambos, o trabalho realizado por organizações da sociedade civil ao longo das décadas em prol do direito à comunicação e da democratização do sistema midiático impactou tanto na formulação da política quanto no instrumento criado a partir dela.

No entanto, enquanto no México a existência de figuras anteriores à Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR), criadas a partir de uma perspectiva de autorregulação, especialmente nos meios públicos, influenciou diretamente o modelo mexicano, na Argentina as experiências anteriores de defensorias não tiveram o mesmo impacto. No contexto argentino, o projeto apresentado pelo primeiro governo pós-recuperação democrática juntamente com a iniciativa cidadã conformada em 21 pontos foram os principais antecedentes identificados.

Da mesma forma, em ambos os países as pressões sociais e o trabalho das organizações não foram suficientes para materializar os esforços por um novo marco regulatório, cujos progressos só ocorrem num contexto favorável, a partir de janelas de possibilidades: no caso mexicano, a partir do Pacto pelo México de 2012 e das reformas constitucionais de 2013; e na Argentina, a partir da crise de 2008 durante o governo de Cristina Fernández de Kirchner. Além

disso, tanto na Argentina quanto no México, é possível identificar influências advindas de experiências de outros países.

Esse recorrido histórico e contextual permite entender o processo de decisão pelo modelo de defensoria de audiências estabelecido em cada país, que reflete as nuances do contexto nacional, além de ressaltar a importância da proposição e negociação dessas instituições durante as reformas regulatórias. Com o intuito de sistematizar e comparar esse processo dinâmico, propomos a linha do tempo abaixo:

Quadro 5 Linha do tempo comparativa da formulação das políticas de comunicação

ARGENTINA			MÉXICO		
Etapas	Ano / Período	Marco/Evento	Etapas	Ano / Período	Marco/Evento
Contexto Prévio / Antecedentes	1920	Primeira transmissão radiofônica	Contexto Prévio / Antecedentes	1921	Primeira transmissão radiofônica
	1930-1983	Contexto de sucessivos golpes militares		1929	Criação e primeira vitória do PRI
	1933 - 1980	Leis, decretos, normativas emitidas pelos governos militares em matéria de radiodifusão		1950	Primeira transmissão de televisão
	1951	Primeira transmissão de televisão		1960	Sanção da primeira Lei de Rádio e Televisão
	1953	Presidente Juan Domingos Perón		1972	Fusão + Criação da Televisa
		Sanção da Lei 14.241, tramitada no Congresso			
	1980	Publicação do Decreto-Lei 22.285, pela Junta Militar, vigente até 2009		1970 - 1980	Identificação de demandas, expressões sociais, debates acadêmicos e organizações no México
		Recuperação democrática			Debate internacional
	1983	Eleição e posse de Raúl Alfonsín, primeiro presidente pós-ditadura		1977	Reforma Constitucional
		1970-1980		Debate internacional	Criação da AMIC
Década de 1980	Identificação de demandas, expressões sociais, debates acadêmicos e organizações na Argentina	1979	Audiências realizadas na Câmara de Deputados		
1980-1990	Criação de diversas rádios comunitárias, consideradas ilegais - <i>truchas</i>		Década 1980	Debates no Congresso e consulta popular	

	1985	Criação do COCODE		1990	Reformas eleitorais
		Criação da ARCO, que posteriormente originaria a FARCO			1993
	1987	Apresentação do projeto de lei elaborado pelo COCODE		1994	Tratado de livre comércio
		Inclusão da figura de Defensor do Público como autoridade prevista no projeto.			
	1989 - 1990	Leis, Decretos, normativas emitidas pelo governo de Carlos Menem em matéria de Radiodifusão		2000	Vitória de Vicente Fox (PAN) e primeira derrota do PRI em 71 anos
1999	Ação de inconstitucionalidade contra o artigo 45 do Decreto-Lei 22.285 movida por organizações que operam rádios comunitárias	2001	Criação da AMEDI /Instalação de Mesa de Diálogo		
Definição da Agenda	2001-2002	Crise - <i>Corralito</i> / Cinco Presidentes / Debates acadêmicos e reivindicações sociais	Definição da Agenda	2002	<i>El Decretazo</i>
	2003	Decretos, normativas emitidas pelo governo de Néstor Kirchner em matéria de radiodifusão		2005-2006	Projeto e aprovação da "Lei Televisa"
		Sentença da CSNJ declarando inconstitucionalidade do artigo 45 do Decreto-Lei 22.285		2007 - 2011	Criação de defensorias
	2004	Criação da CRD e apresentação dos 21 Pontos		2012	#YoSoy132
	2004-2008	Experiência de defensoria dos ouvintes em uma emissora de rádio pública			Vitória de Enrique Peña Nieto e retorno do PRI
	2008	Presidenta CFK / Crise do Campo / Relações com Clarín			Pacto pelo México
		Cartas da CRD à CFK			
Formulação e sanção da Lei, criação da defensoria	2009	Projeto de lei impulsionado pela presidenta, que incorporava os 21 pontos da CRD	Formulação e sanção da Lei, criação da defensoria	2013	Reforma Constitucional
		Fóruns, debates e disputas em torno da formulação da nova lei		2013-2014	Debates e disputas em torno da formulação da lei secundária
		Sanção da LSCA		2014	Sanção da LFTR
		Estabelecimento do modelo de defensoria		2014	Estabelecimento do modelo de defensoria

Fonte: Elaboração própria

9. ANÁLISE DOS DESENHOS INSTITUCIONAIS DEFINIDOS NA LEI

O modelo adotado para as defensorias de audiências no México e Argentina é resultado de um processo de proposição e negociação, que acabou refletindo nas características estabelecidas na legislação de cada país. Nesse sentido, analisamos algumas características relacionadas ao desenho institucional e à estrutura das defensorias, a partir da perspectiva do direito à comunicação.

Para isso, utilizamos como referência as dimensões utilizadas por Segura e Linares (no prelo) na análise do desenho de instituições participativas estabelecidas em políticas de comunicação na América Latina. Adicionalmente, consideramos os aspectos destacados por Pauwels (2015) ao examinar a estrutura das defensorias de audiências no contexto latino-americano. Ademais, exploramos as características descritas por Ottaviano (2021) a partir da sistematização das especificidades das defensorias da região.

Embora esses estudos busquem objetivos analíticos distintos, alguns aspectos, características e dimensões coincidem em suas respectivas análises. Nessa perspectiva, analisamos as legislações dos dois países a partir de sete dimensões, desenhadas considerando o proposto pelas autoras e pelo autor citados, no entanto, com construções e definições originais necessárias à problemática e aos objetivos desta pesquisa.

Resumidamente, essas dimensões buscam entender se e como as legislações definem as seguintes características/elementos: composição, estrutura, processo de designação, tempo de mandato, remuneração, missão, atuação, atribuições, obrigações, alcances, mecanismos de financiamento, regras formais de funcionamento, transparência, *accountability*, e mecanismos de comunicação e acesso dessas instituições. No quadro a seguir, detalhamos essas dimensões:

Quadro 6 Dimensões de análise do desenho institucional das defensorias nas leis

Dimensões	Características definidas na lei
1- Composição, estrutura da defensoria e vinculação ou dependência formal	Determinações relacionadas à composição e à estruturação da defensoria, e às formas de vinculação, colaboração e/ou dependência formal a outras instituições.
2- Processo de designação, tempo de mandato, remuneração do defensor/defensora	Diretrizes sobre o processo de designação/escolha da pessoa titular da defensoria (quem intervém nesse processo), o tempo de mandato e a remuneração da função.
3- Perfil do defensor/defensora	Requisitos relacionados ao perfil exigido, formação e/ou experiências profissionais específicas que devem ter a pessoa titular.

4- Missão, atuação, atribuições, obrigações, alcances	Caracterização de aspectos concernentes ao propósito/objetivo fundamental e razão de existir das defensorias, das responsabilidades ou tarefas específicas atribuídas, obrigações legais e éticas, o âmbito de atuação, assim como o alcance.
5- Mecanismos de financiamento previstos	Definições relacionadas às fontes e aos meios pelos quais a defensoria obtém recursos financeiros para desempenho de suas atribuições.
6- Regras e diretrizes formais de funcionamento e processamento de demandas	Características e diretrizes relacionadas especialmente ao recebimento, processamento, análise, envio de respostas e soluções às demandas apresentadas e seus respectivos prazos.
7- Transparência e <i>accountability</i>	Determinações relativas às formas para garantir a transparência, incluindo a frequência, disponibilidade e acessibilidade das informações prestadas pela defensoria.
8- Mecanismos de acesso e divulgação	Definição de aspectos concernentes aos mecanismos que devem ser disponibilizados para acesso e divulgação da defensoria.
Relações com o direito humano à comunicação	
Aspectos relacionados à participação cidadã, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, acesso à informação, transparência, <i>accountability</i> , diversidade, acessibilidade, pluralidade, não discriminação, veracidade; à defesa, promoção e mediação do direito à comunicação; direitos das audiências.	

Fonte: Elaboração própria.

Essas dimensões podem fornecer elementos para compreendermos como a perspectiva do direito à comunicação foi plasmada nas leis que criaram as defensorias de audiências. Ou seja, analisar como as premissas e princípios fundamentais desse direito foram incorporados nas características definidas para essas instituições. No entanto, o fato dessas premissas terem sido incorporadas na política de comunicação não assegura automaticamente a sua implementação, tampouco o funcionamento de acordo com o previsto tanto na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) quanto na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA).

Pauwels (2022) observa que, em certos casos, a legislação funciona como um grande marco de referência para a atuação das defensorias de audiências. Porém, são as normativas emitidas pelo órgão regulador e/ou as definidas internamente pelas instituições de comunicação, como estatutos ou códigos de ética, que realmente delineiam a atuação ao interpretarem e incorporarem as disposições constantes nas leis. Ela destaca a prática adotada no México e na Colômbia, onde as autoridades reguladoras devem emitir "*lineamientos*" ou "*acuerdos*", os quais exercem influência significativa sobre o trabalho das defensorias. A especialista exemplifica mencionando que, na Colômbia, a exigência de que as defensorias

tenham um programa semanal de meia hora deriva de um "*acuerdo*" da antiga Comissão Nacional de Televisão (CNTV), não de uma lei específica (Pauwels, 2022).

Logo, nesta pesquisa, a análise está focada apenas no texto das leis (Argentina, 2009; México, 2014), enquanto marco geral normativo, sem considerar os dispositivos publicados posteriormente. Importante ressaltar que, nesta etapa, consideramos a análise da primeira versão publicada das leis, imediatamente após o processo legislativo e a sanção presidencial. Em razão disso, não analisamos as modificações realizadas posteriormente, sejam por reformas legislativas, decretos presidenciais ou demandas judiciais. No entanto, são aspectos que podem ser abordados em trabalhos futuros.

9.1 Aspectos gerais do Direito à Comunicação incorporados nas leis

A análise das legislações da Argentina (LSCA) e do México (LFTR), no que diz respeito ao direito à comunicação, revela que ambas reconhecem a comunicação como uma atividade de interesse público e como um direito. Isso é evidenciado a partir de disposições relacionadas ao direito à informação, à liberdade de expressão, à defesa dos direitos humanos, ao combate à discriminação e à promoção da igualdade de gênero, bem como pela previsão de defensorias de audiências. Entretanto, o marco legal argentino se destaca por sua abordagem mais direta em relação à pluralidade de vozes, à desconcentração midiática e à democratização da comunicação, determinando a reserva de 33% do espectro de radioelétrico para meios sem fins lucrativos (Nogueira, 2019).

O artigo 02 da LFTR estabeleceu que tanto as telecomunicações quanto a radiodifusão são serviços públicos de interesse geral. Na prestação desses serviços é vedada toda forma de discriminação motivada por origem étnica ou nacional, gênero, idade, deficiências, condições social e de saúde, religião, opiniões, preferências sexuais, estado civil, ou qualquer outra forma que prejudique os direitos e liberdades das pessoas. Além disso, determinou que o Estado é responsável por assegurar a eficiente prestação desses serviços, estabelecendo condições de concorrência efetiva (México, 2014).

Observa-se ainda que os aspectos e premissas do direito à comunicação podem ser identificados a partir de termos como: "*derechos humanos de libertad de expresión, a la información y al libre acceso a las tecnologías de la información y comunicación*". A norma também faz referência à propriedade cruzada que impeça ou limite o acesso à informação plural; aos direitos das audiências, elencando-os em atenção ao direito à informação, à liberdade

de expressão e à diversidade cultural, além de instituir mecanismos de defesa e promoção como as defensorias de audiências (México, 2014).

Na Argentina, a LSCA definiu a comunicação audiovisual como uma atividade de interesse público, fundamental para o desenvolvimento sociocultural da população e essencial para o exercício do direito à comunicação, conforme descrito no artigo 02 da legislação:

ARTÍCULO 2º – Carácter y alcances de la definición. La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones (ARGENTINA, 2009).

A norma contém expressamente questões relacionadas ao desenvolvimento de “*mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*”; à promoção da diversidade e à universalização do acesso, quando destina 33% do espectro de radiodifusão aos meios sem fins de lucro. E, ainda, assim como a mexicana, atentou-se aos direitos das audiências, incluindo a criação de uma defensoria do público com abrangência em todo território nacional e com financiamento previsto na norma; igualmente com atenção aos direitos humanos, ao combate à discriminação e à promoção da igualdade de gênero (Argentina, 2009).

No artigo 03 da LFTR são estabelecidos alguns conceitos e definições para os termos mencionados na legislação. Nota-se, contudo, a ausência de uma definição para o termo "audiências" de radiodifusão, enquanto "usuário final" dos serviços de telecomunicações está devidamente contemplado no artigo. No capítulo dedicado às definições na LSCA também não foram especificados nem o termo “audiência” nem “público”.

Tanto a lei argentina quanto a mexicana definiram três tipos de concessão para a radiodifusão e a comunicação audiovisual, conforme a gestão do serviço (LSCA) e a finalidade do uso (LFTR). No caso da LSCA, os serviços podem ser operados por três tipos de prestadores de gestão: estatal, privada com fins lucrativos e privada sem fins lucrativos. No caso deste último, existe a reserva de 33% das frequências planejadas em todas as bandas de radiodifusão sonora e de televisão terrestre.

Em relação à LFTR, quanto às finalidades de uso, podem ser: comercial, pública e social, sendo esta última subdividida em indígena e comunitária. Os concessionários de uso comercial, público e social observam as mesmas regras e disposições aplicáveis em relação a conteúdo, publicidade, produção nacional independente, defensorias de audiência, tempos de Estado e sanções.

O Título II da LSCA definiu a criação de autoridades de regulação, fiscalização e controle da lei, entre as quais, a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação (AFSCA) e a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual. Instituições com as quais, conforme a legislação, a também estabelecida Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual teria vinculação.

A AFSCA foi criada como a autoridade de aplicação da lei¹¹¹, órgão regulador descentralizado e autárquico vinculado ao Poder Executivo Nacional¹¹², em substituição do Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER). Já a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual¹¹³, prevista no art. 18 da Lei, foi criada como um órgão assessor no âmbito do Congresso da Nação, com caráter de comissão permanente. Entre as atribuições da Comissão, compete a proposição junto ao Poder Executivo Nacional dos candidatos a serem designados para integrar a AFSCA e para compor a titularidade da Defensoria do Público.

Já o artigo 07 da LFTR determinou as competências do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT), um órgão público autônomo, independente em suas decisões e funcionamento, que possui personalidade jurídica e patrimônio próprios, além de definir os objetivos e as responsabilidades do ente. Com a missão de regular e promover a concorrência e o desenvolvimento eficiente dos setores de radiodifusão e telecomunicações, o IFT conta com respaldo das atribuições conferidas pela Constituição Mexicana e nos termos da LFTR. O artigo 15 especificava 62 atribuições (além das detalhadas no decorrer da legislação e de outros ordenamentos relativos) que correspondiam ao Instituto, incluindo a responsabilidade de “*vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley*” no inciso LIX.

Na legislação mexicana, os direitos das audiências de radiodifusão concentram-se entre os artigos 256 e 261, incluindo receber conteúdos que reflitam a pluralidade e a veracidade da informação, além de fomentar a identidade nacional, com o propósito de satisfazer os objetivos estabelecidos no artigo 3º da Constituição. O artigo 256 descreve quais são esses direitos, com

¹¹¹ A nota do artigo 10, que cria a Autoridade, conta com o aporte de Javier Torres Molina, representante da AMARC.

¹¹² Prevista inicialmente como responsável pela aplicação da norma, como um organismo descentralizado e autárquico no âmbito do Poder Executivo Nacional. Versavam sobre a natureza, atribuições, entre outras informações sobre a AFSCA, os artigos de 10 a 14 da Lei 26.522, no entanto, o Decreto de Necessidade e Urgência (DNU) nº 267, de 29 de dezembro de 2015, extinguiu a Autoridade, e criou o Ente Nacional de Comunicação (ENACOM) para substituí-la.

¹¹³ Posteriormente nominada apenas como Comissão Bicameral, teve sua denominação modificada a partir do DNU 267/2015 para Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, das Tecnologias de Telecomunicações e da Digitalização.

nove listados no total, sublinhando que outros estabelecidos no decorrer do texto da LFTR e em outras legislações estão incluídos. Além de indicar que os concessionários deveriam expedir códigos de ética, alinhados às diretrizes expedidas pelo IFT, com objetivo de proteger os direitos das audiências.

Nos artigos 257 e 258 concentram-se os direitos específicos das audiências com deficiência, incluindo a disponibilidade de mecanismos que assegurem acessibilidade para expressarem reclamações e sugestões junto às defensorias. Os artigos 259, 260 e 261 integram a seção dedicada à “Defensoria de Audiência”.

Ao contrário da legislação mexicana, a norma argentina não possui capítulos específicos para tratar dos direitos das audiências e/ou do público. No entanto, esses direitos emanam das diversas disposições constantes tanto na LSCA quanto em outras leis às quais faz referência. Especificamente, os artigos 19 e 20 dedicam-se à criação e às atribuições da Defensoria do Público.

9.2 Dimensões de análise: características dos desenhos institucionais

Após essa explanação geral, neste tópico, concentramos a análise das dimensões a partir dos artigos específicos de cada legislação: 256 a 261 da LFTR (mexicana), 19 e 20 da LSCA (argentina), e, eventualmente, outros que estejam relacionados ao modelo e ao desenho institucional das defensorias (Argentina, 2009; México, 2014).

a) Dimensão 01: Composição, estrutura da defensoria e vinculação ou dependência formal

Características relacionadas à composição, à estrutura da defensoria e às formas de vinculação e/ou dependência formal a outras instituições.

México

O artigo 259 definiu a obrigatoriedade da criação de defensorias de audiências e estabeleceu que os concessionários pudessem criá-las de forma individual, conjunta ou por meio de organismos de representação. No entanto, não definiu quais características deve ter a estrutura mínima, apesar de, obviamente, determinar que o defensor seja o responsável pela defensoria e pela proteção do direito das audiências.

O mesmo artigo vinculou a atuação dos defensores às diretrizes emitidas pelo Instituto Federal de Telecomunicações (IFT), nas quais devem ser estabelecidas, em caráter geral, as

obrigações mínimas para a condução adequada da proteção dos direitos das audiências, a partir de uma perspectiva corregulatória, diferente do que ocorria com as defensorias criadas antes da lei. Outro vínculo estabelecido com o IFT refere-se à obrigação dos concessionários inscreverem tanto os defensores quanto os códigos de ética no Registro Público de Concessões mantido pelo Instituto.

Além disso, o artigo 15 (inciso LIX) conferiu ao IFT a atribuição de exercer vigilância em matéria de direitos das audiências, o que vinculou a atuação das defensorias ao Instituto. Já, conforme o artigo 311, definiu a prerrogativa ao Instituto de aplicar sanções aos concessionários que não disponibilizarem mecanismos de defesa às audiências. E também aos defensores que não cumprissem com as obrigações estabelecidas nos artigos 259 e 261 e nas diretrizes emitidas pelo IFT. A lei estabeleceu ainda que, em caso de primeira infração, o Instituto apenas fará uma advertência, por uma única vez.

Observa-se que os elementos relacionados à composição e à estrutura que devem ter as defensorias são ínfimos ou inexistentes na Lei. Por outro lado, existem elementos suficientes para entendermos as formas de vinculação e/ou dependência formal ao Instituto, apesar de necessitar de diretrizes mais específicas caso, por ação ou omissão do IFT, seja inviabilizado o cumprimento das obrigações vinculadas.

Argentina

O artigo 19 da legislação definiu a criação de uma defensoria única para todos os serviços de comunicação audiovisual, independente do tipo de concessão. Apesar de não determinar diretamente a estrutura mínima que deve ter, o fato de suas missões e atribuições serem definidas de forma clara forneceu características para subsidiar sua estruturação.

A Defensoria do Público está diretamente vinculada ao Congresso da Nação, tendo como âmbito de atuação e dependência orgânica a Comissão Bicameral, para a qual deve apresentar informes anuais. Além disso, deve seguir o procedimento regulado pela Lei 24.284, que cria a Defensoria do Povo, no que for pertinente. Por essa razão, a Comissão constituiu-se como a instância responsável por conduzir o processo de designação do titular, avaliar seu desempenho e, se necessário, proceder com os trâmites para removê-lo do cargo em caso de descumprimentos, assegurando amplamente o direito de defesa.

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual estabeleceu a possibilidade de colaboração com a autoridade reguladora, inicialmente a AFSCA, para receber em suas delegações locais as demandas direcionadas à Defensoria do Público (art. 12, inciso 22; art. 19). Como destacado anteriormente, essa disposição foi uma tentativa de resposta aos pedidos

de federalização da Instituição, advindos de diversos atores sociais, no entanto, a estrutura centralizada na Capital Federal foi mantida.

b) Dimensão 02: Processo de designação, tempo de mandato, remuneração do defensor

Diretrizes sobre o processo de designação/escolha da pessoa titular da defensoria (quem intervém nesse processo), o tempo de mandato e a remuneração da função.

México

O artigo 259 estabeleceu que o concessionário designará o titular da defensoria e fixará o período do mandato, o qual poderá ser prorrogado por até duas ocasiões. A lei não especifica diretrizes sobre como deverá ser o processo de designação/escolha, nem define o tempo de mandato, apenas indica quantas vezes poderá ser prorrogado. Por exemplo, em uma situação hipotética, o concessionário poderá definir um mandato de 10 ou de dois anos, com a possibilidade de renovar o mesmo titular por até duas vezes.

Devido ao fato de essas diretrizes possuírem um caráter, digamos, mais operacional da política de comunicação, infere-se que normativas emitidas por um organismo regulador, a exemplo das diretrizes iminentes do IFT, sejam o instrumento mais adequado para pormenorizar esse processo. No entanto, a lei poderia trazer alguns princípios retores mais específicos para orientar a construção dessas normativas, por exemplo, se o processo deve ser público ou realizado no âmbito privado, e a possibilidade ou não de atores sociais, externos à instituição de comunicação, participarem do processo de escolha.

A LFTR não estabeleceu se a função é remunerada, e nem padrões para composição da remuneração, apesar de ter fixado uma multa de 100 a 500 salários-mínimos diários vigentes no Distrito Federal ao defensor que descumprir as obrigações previstas. Portanto, ficaria a critério do concessionário remunerar ou não a função, bem como estabelecer os parâmetros para remuneração, retomando uma perspectiva de autorregulação.

Essa ausência e/ou indefinição desfavorece a profissionalização da carreira de defensores como algo atrativo para futuros profissionais da comunicação, enquanto, por outro lado, favorece a precarização do trabalho desses profissionais, entre outros aspectos. Analisando a partir de uma perspectiva corregulatória, um caminho seria o estabelecimento de parâmetros para a remuneração do defensor, como no padrão fixado para aplicação de multas, considerando, por exemplo, o piso salarial de profissionais da comunicação e/ou a titulação exigida, etc.

No entanto, no caso mexicano, mesmo que a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão determinasse que a função fosse remunerada e/ou fornecesse parâmetros, seria necessário considerar o contexto específico de meios de uso social, indígenas e comunitários, por exemplo. Em virtude de um histórico de escassas políticas de fomento e de dificuldades relacionadas ao financiamento e manutenção dessas emissoras, como rádios indígenas e comunitárias poderiam estruturar uma defensoria e remunerar os serviços dos titulares?

Diante dessa situação, não basta o Estado impor a obrigação de criar uma defensoria de audiências, estruturá-la e contratar um profissional, etc., sem que viabilize instrumentos para cumpri-la, considerando a diversidade e o contexto específico das comunidades e organizações que administram as concessões de uso social, indígena e comunitário.

Argentina

Ao contrário da legislação mexicana, a LSCA estabeleceu de forma explícita e detalhada as diretrizes para o processo de designação da pessoa titular da Defensoria do Público. Mesmo porque é preciso ponderar que, no caso mexicano, não cabe ao Estado designar os defensores das instituições de comunicação, ou interferir diretamente no processo. Mas sim, desde uma perspectiva corregulatória, estabelecer diretrizes consensuadas para o processo ocorrer em consonância com as disposições do marco regulatório.

No caso da lei argentina, o titular deve ser designado por resolução conjunta de ambas as Câmaras do Congresso da Nação, a partir de proposta da Comissão Bicameral, conforme estabelecido no artigo 20. Antes da designação, o Congresso deve publicar o nome e os antecedentes curriculares da pessoa que pleiteia o posto, proporcionando mecanismos para que os cidadãos, assim como organizações não governamentais, colégios e associações profissionais, entidades acadêmicas e de direitos humanos, possam apresentar observações e/ou questionamentos em relação à candidatura.

O tempo de mandato é de quatro anos, com a possibilidade de renovação uma única vez. A pessoa titular pode ser removida por descumprimento ou mau desempenho de suas funções pelo Congresso, mediante parecer da Comissão Bicameral. Esse procedimento deverá garantir amplamente o direito de defesa, e a resolução adotada deve ser devidamente fundamentada (Art. 20 e Art. 18). Essas diretrizes, relacionadas ao processo de escolha e de acompanhamento da Defensoria do Público, estão alinhadas aos princípios da transparência, *accountability* e participação social, e, conseqüentemente, ao direito à comunicação.

Por outro lado, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual não estabeleceu padrões para a composição da remuneração do titular da defensoria, mesmo se tratando de um cargo no

serviço público. Sobre esse ponto, podemos considerar como referência o estabelecido no artigo 20, em que o titular deve reunir os mesmos requisitos exigidos para integrar o Conselho Diretivo da Autoridade Reguladora. Logo, infere-se que, nessas condições, poderá ter o mesmo padrão remuneratório dos integrantes desse colegiado.

c) Dimensão 03: Perfil do Defensor/Defensora

Requisitos relacionados ao perfil exigido, formação e/ou experiências profissionais específicas que devem ter a pessoa titular.

México

No artigo 260 constam quatro requisitos exigidos para ser defensor de audiências, relacionados à faixa etária, ao reconhecimento na área, aos antecedentes criminais e ao vínculo com concessionários. Logo, conforme a LFTR, para ocupar o cargo é necessário: ter no mínimo 30 anos; possuir reconhecido prestígio nas áreas de comunicações, radiodifusão e telecomunicações; não ter condenação por crime doloso que mereça pena de prisão por mais de um ano; não ter trabalhado com o respectivo concessionário durante um período anterior a dois anos.

Não há indicações quanto à formação acadêmica ou experiência profissional específicas. No entanto, a exigência de não ter trabalhado no veículo nos dois anos anteriores pode ser considerada um requisito profissional e uma forma de evitar conflitos de interesse. Já o critério de possuir reconhecido prestígio nas áreas de comunicações, telecomunicações e radiodifusão é subjetivo. Afinal, ter reconhecido prestígio na área seria o mesmo que possuir reconhecido conhecimento/saber na área?

Logo, pode-se considerar que os requisitos referentes à idade, aos antecedentes criminais e ao vínculo com o concessionário são critérios objetivos relacionados ao perfil que deve ter o defensor no contexto mexicano. Do artigo relacionado ao vínculo com o concessionário, pode-se extrair algo inerente à experiência profissional, que no caso é não ter trabalhado durante o período indicado onde assumiria o cargo de defensor. Porém, os requisitos relacionados à formação curricular/acadêmica e às experiências profissionais específicas não foram definidos diretamente.

Entretanto, considerando que meios indígenas e comunitários devem estabelecer suas defensorias, para além de parâmetros acadêmicos e técnicos, seria necessário considerar também os saberes populares, tradicionais e originários manifestos nessas comunidades e/ou organizações sociais.

Argentina

Conforme o artigo 20, os requisitos para ser titular da Defensoria do Público são os mesmos exigidos para integrar o Conselho Diretivo da autoridade de regulação, descritos no artigo 14 da LSCA: pessoas altamente qualificadas profissionalmente em assuntos de comunicação social, com reconhecida trajetória democrática e republicana, pluralista e aberta ao debate e ao compartilhamento de ideias diversas.

Como observado, existe uma exigência objetiva quanto a possuir alta qualificação, o que demandaria das pessoas candidatas ao cargo público ter no currículo tanto formação acadêmica quanto experiência profissional na área da comunicação. No entanto, observa-se ainda a existência de um critério subjetivo, relacionado à exigência de possuir uma trajetória alinhada aos princípios republicanos e democráticos.

Além disso, a exemplo dos integrantes do Conselho Diretivo da autoridade de regulação, a pessoa titular da Defensoria do Público não poderá possuir interesses ou vínculos com os assuntos sob sua jurisdição, conforme estabelecido nas disposições da Lei 25.188/1999¹¹⁴.

d) Dimensão 04: Missão, atuação, atribuições, obrigações, alcances

Aspectos concernentes ao propósito/objetivo fundamental e à razão de existir das defensorias, às responsabilidades ou tarefas específicas atribuídas, obrigações legais e éticas, âmbito de atuação, assim como seu alcance.

México

A adequada proteção dos direitos das audiências conforma a missão das defensorias, logo, é partir dessa perspectiva que foram caracterizadas na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão. O que envolve atuar para a defesa dos direitos das audiências de radiodifusão assinalados no artigo 256, os demais estabelecidos na LFTR e em outras leis, guardando relação com direito à comunicação. As atribuições específicas são: receber, documentar, processar e dar seguimento às observações, queixas, sugestões, pedidos ou apontamentos das pessoas que compõem a audiência. A atuação, ou seja, a execução dessas atribuições, deve ser alinhada às diretrizes emitidas pelo IFT.

¹¹⁴Refere-se à Lei de Ética na Função Pública, que trata dos deveres, proibições e incompatibilidades aplicáveis, sem exceção, a todas as pessoas que exercem funções públicas, em todos os níveis e hierarquias.

As obrigações incluem expedir códigos de ética, que sejam alinhados às diretrizes do IFT e ao disposto nos artigos 6º e 7º da Constituição Mexicana, em relação aos direitos à informação, liberdade de expressão e recepção de conteúdos. Tanto os códigos quanto os defensores devem ser inscritos no Registro Público de Concessões.

Além disso, o defensor é responsável por atender reclamações, sugestões e queixas relacionadas aos conteúdos e à programação, garantindo que os mecanismos de atuação possuam funções de acessibilidade, em atenção ao direito das audiências com deficiência, “*siempre y cuando no implique una carga desproporcionada*” (México, 2014).

O alcance varia de acordo com a conformação de cada defensoria: pode ser para um único concessionário, para um grupo que alcance todas as frequências/canais pertencentes à concessão, ou por meio de um organismo de representação. Em razão dessas circunstâncias, cada defensoria pode alcançar desde uma comunidade de audiências específica, como as pessoas ouvintes de uma rádio indígena, até uma região ampliada do país ou toda a sociedade mexicana, como no caso de concessionários comerciais cujo sinal alcança todo o território mexicano.

Argentina

A principal missão da Defensoria do Público é promover o exercício do direito à comunicação. A caracterização dos aspectos concernentes ao propósito/objetivo fundamental e às responsabilidades específicas atribuídas foi estabelecida no artigo 19 da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual.

As atribuições da Defensoria do Público incluem: receber e encaminhar consultas, reclamações e denúncias do público de rádio, televisão e outros serviços regulados pela lei; manter um registro público ou privado de consultas, reclamações e denúncias; convocar organizações e entidades para debates sobre o desenvolvimento dos meios de comunicação; realizar o acompanhamento e informar sobre as demandas recebidas; apresentar relatórios anuais à Comissão Bicameral; convocar audiências públicas em diferentes regiões do país; propor modificações de normas regulamentares e formular recomendações públicas às autoridades de radiodifusão.

Além disso, pode representar os interesses das audiências em processos perante autoridades administrativas ou judiciais, possuindo legitimidade judicial e extrajudicial para atuar em nome próprio ou em representação de terceiros.

Outra atribuição do Defensor do Público é participar de audiência pública realizada pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, para elaboração da lista anual de acontecimentos relevantes, conforme estabelecido no artigo 77.

Portanto, em razão do modelo adotado, o alcance da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual abrange as audiências de todos os serviços de rádio, televisão e demais serviços regulados na LSCA, independentemente do tipo de concessão, em todas as províncias argentinas.

e) Dimensão 05: Mecanismos de financiamento previstos

Definições relacionadas às fontes e aos meios definidos pelos quais a defensoria obtém recursos financeiros para desempenho de suas atribuições.

México

Não há previsão de fontes ou de meios de financiamento na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão. No entanto, considerando o modelo em que os concessionários devem criar suas defensorias de audiências, subentende-se que os recursos financeiros necessários para a manutenção e funcionamento desses instrumentos provenham das próprias instituições/empresas de comunicação.

Argentina

A LSCA definiu que o financiamento da Defensoria do Público advém de um fundo, no qual são arrecadados os tributos devidos pelos concessionários de serviços de comunicação audiovisual. Conforme o artigo 94, os titulares desses serviços devem pagar um imposto proporcional à receita bruta proveniente da comercialização de publicidade tradicional e não tradicional, programas, sinais, conteúdos e assinaturas, e qualquer outro conceito do qual derive a exploração desses serviços. Do montante arrecadado pela Administração Federal de Ingressos Públicos, 5% serão destinados ao funcionamento da Defensoria do Público (art. 97, alínea e). Essas disposições asseguram uma fonte específica de financiamento para a Instituição desempenhar suas atribuições em defesa dos interesses e direitos do público no âmbito da comunicação audiovisual.

f) Dimensão 06: Regras e diretrizes formais de funcionamento e processamento de demandas

Características e diretrizes relacionadas especialmente ao recebimento, processamento, análise, envio de respostas e soluções às demandas apresentadas e seus respectivos prazos.

México

As responsabilidades atribuídas ao defensor nos artigos 259 e 261 devem ser executadas em consonância com as diretrizes que o IFT expedir, conforme determinado no artigo 256. Além disso, a atuação do defensor deve se sustentar em critérios de imparcialidade e independência, alinhada à prioridade/missão de fazer valer os direitos da audiência. E, ainda, conforme os códigos de ética dos concessionários ou daqueles que tenham aderido, no caso de um organismo de representação, por exemplo.

No artigo 261, identificamos algumas características e diretrizes referentes ao recebimento, processamento, análise e soluções de demandas e seus respectivos prazos. O primeiro parágrafo apresenta definições quanto ao recebimento das demandas, orientando como as audiências devem fazer reclamações:

Artigo 261

(...)

Los radioescuchas o televidentes deberán formular sus reclamaciones por escrito e identificarse con nombre, apellidos, domicilio, teléfono y correo electrónico, a fin de que reciban una respuesta individualizada. Asimismo, deberán presentar sus reclamaciones o sugerencias en un plazo no superior a siete días hábiles posteriores a la emisión del programa objeto de la misma (México, 2014).

Como observado, as demandas devem ser apresentadas por escrito. Além disso, precisam ser identificadas com dados pessoais, sob o argumento de que recebam respostas individualizadas, bem como devem ser enviadas em até sete dias após a transmissão do conteúdo objeto da reclamação ou sugestão.

Os requisitos para envio de demandas estão focados em três aspectos: a forma, a identificação e o prazo. São três requisitos objetivos e identificáveis na lei. No entanto, a legislação apresenta limitadores, como a determinação de que as reclamações sejam enviadas por escrito. Embora considere a criação de mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência, limitar o recebimento por escrito impede, por exemplo, o acesso de pessoas não alfabetizadas. Além disso, da leitura do artigo infere-se que somente serão aceitas demandas individuais; não está claro se serão consideradas aquelas de caráter coletivo ou por representação de grupos.

Em relação à análise e ao processamento das demandas, o defensor deverá tramitá-las junto às áreas responsáveis para requerer as explicações que considerar pertinentes. A partir disso, deverá responder às audiências com as explicações que julgar necessárias. Esse trâmite

de processamento, análise e resposta às audiências deve ser feito em um prazo máximo de 20 dias úteis.

Três soluções às demandas e/ou possíveis reparações às audiências são definidas na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão: retificação, recomendação ou proposta de ação. Quando aplicáveis, deverão ser claras e precisas, difundidas em até 24 horas (infere-se que contado do prazo de resposta à audiência), na página eletrônica que o concessionário utilize para este fim. Ou seja, após cerca de 20 dias do envio da reclamação ou sugestão, independentemente da solução proposta, a resposta ficaria restrita à página eletrônica e não ao canal e/ou programa reclamado.

Argentina

Diferente da legislação mexicana, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual não definiu regras formais e específicas para o recebimento, processamento, análise, prazos e envio de respostas às demandas apresentadas. No entanto, estabeleceu alguns princípios norteadores para o funcionamento da Defensoria do Público quanto a isso.

Por exemplo, além de receber e canalizar as demandas apresentadas pelo público, tem a obrigação de dar seguimento, informar às autoridades competentes e aos interessados, além de publicizar os resultados. Por essa razão, deve ser mantido um registro das consultas, reclamações e denúncias, que pode ser público ou privado.

Embora a LSCA estabeleça que a Defensoria do Público deva convocar audiências públicas em todo o país para avaliar o funcionamento adequado dos meios de comunicação, não forneceu diretrizes sobre como devem ser realizadas.

Em relação às possíveis soluções às demandas apresentadas, o que se pode extrair da lei é a prerrogativa de formular recomendações, tendo em vista que não possui capacidade sancionatória. Além disso, a defensoria pode representar os interesses do público em processos administrativos ou judiciais.

g) Dimensão 07: Transparência e *accountability*

Determinações relativas às formas para garantir a transparência, incluindo a frequência, disponibilidade e acessibilidade das informações prestadas pela defensoria.

México

Em relação à transparência e à prestação de contas, podem-se extrair pelo menos três aspectos indicados explicitamente na LFTR. O primeiro refere-se à inscrição do defensor e à

disponibilização do código de ética no Registro Público de Concessões, os quais também devem estar à disposição das audiências. Outro aspecto diz respeito ao fato de que a manutenção de uma página eletrônica para a defensoria não é uma obrigação, tendo em vista que o defensor poderá escolher as formas de divulgação e difusão do trabalho. Além disso, as soluções e/ou respostas às demandas das audiências devem ser publicadas na página específica que o concessionário utilize para este fim, não especificando se seria, por exemplo, a página da defensoria, caso exista.

No entanto, considerando que os códigos de ética devem estar alinhados ao disposto nos artigos 6º e 7º, cujo primeiro trata mais especificamente do direito ao acesso à informação, infere-se que as defensorias devem contar com mecanismos que garantam às audiências o acesso à informação, a partir de instrumentos de transparência e *accountability*.

Argentina

Os elementos relacionados à transparência e à prestação de contas na LSCA podem ser resumidos em quatro aspectos: o processo de designação da pessoa titular; a manutenção do registro, público ou privado, das consultas, reclamações e denúncias apresentadas, em canais específicos para este fim; a publicização do seguimento dado às demandas recebidas e seus resultados; e a apresentação anual de relatório de prestação de contas e atuação junto à Câmara Bicameral.

h) Dimensão 08: Mecanismos de acesso e divulgação da defensoria

Definição de aspectos concernentes aos mecanismos que devem ser disponibilizados para acesso e divulgação da defensoria.

México

Conforme estabelecido na LFTR, cabe aos defensores definirem os mecanismos de divulgação de sua atuação, podendo optar por e-mail, página eletrônica ou número de telefone, considerando funcionalidades de acessibilidade para audiências com deficiência. No entanto, os concessionários devem inscrever tanto o titular da defensoria quanto o código de ética no Registro Público do IFT.

Esses seriam os únicos aspectos definidos na lei relacionados aos mecanismos de acesso aos serviços da defensoria, considerando que o defensor tem autonomia e independência para atuar, assim como para escolher os instrumentos de atuação, alinhado às diretrizes e às disposições anteriormente destacadas, conforme determina o artigo 259.

Argentina

A LSCA não faz referência explícita aos mecanismos que devem ser disponibilizados para acesso e divulgação, ao contrário do que é especificado na LFTR. O que se pode inferir são aspectos relacionados ao fato de que a Defensoria do Público deve manter um registro das consultas, reclamações e denúncias apresentadas, tanto de forma pública quanto privada, nos canais designados para essa finalidade.

10. A IMPLEMENTAÇÃO DAS DEFENSORIAS

O processo de formulação das políticas públicas não termina com a sanção de uma lei. Isso porque a implementação não ocorre de forma automática; trata-se de uma nova fase que possui peculiaridades e complexidades próprias. Além disso, as características inerentes a essa fase impactam na valoração social que a política em questão irá receber (Segura e Linares, no prelo).

A valoração social pode se relacionar ao quão eficiente ou não foi a implementação da política pública, e ao quanto ela respeita ou não as indicações e o espírito da lei que a define. Nesse sentido, os autores explicam que a implementação virtuosa (eficaz) de uma política pública pode contribuir para sua legitimação social, enquanto uma aplicação defeituosa ou a falta dela podem deslegitimar não apenas os atores envolvidos, mas também a própria norma, colocando em questão o sentido de existir da legislação (Segura e Linares, no prelo).

Como observado, as leis estabeleceram condições e características, bem como limitações e aspectos controversos, ou que não estão claros e precisos, que podem impactar o processo de implementação. Diante disso, nosso questionamento central neste tópico perpassa pela compreensão de como essas condições e limitações, estabelecidas nos marcos regulatórios, foram refletidas durante o processo de implementação, e/ou superadas na estrutura de funcionamento que as defensorias acabaram por conformar para sua atuação diária.

10.1 No México: os concessionários devem estabelecer suas defensorias

A Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR), mais do que regulamentar os artigos constitucionais, representa um marco significativo do reconhecimento dos direitos das audiências no México, incluindo a criação das defensorias. A lei reconheceu os meios públicos e sociais, indígenas e comunitários, estabeleceu que o conteúdo publicitário deve ser diferenciado do informativo, e criou um órgão regulador autônomo, que tem entre suas atribuições a responsabilidade velar pelos direitos das audiências.

No entanto, o fato dos direitos das audiências serem, antes de tudo, uma garantia constitucional, e de que a criação de defensorias por todos os concessionários, individualmente, em grupo ou por representação, seja uma obrigação definida em lei, a distância entre o que está escrito e o que de fato ocorre é imensa (Linares e Segura, 2022; 2023).

Embora a lei mexicana traga elementos relacionados às atribuições do defensor, deixa aos concessionários a decisão de como criar a figura e por qual dos formatos previstos optar.

Para Segura e Linares (no prelo), a legislação estabelece uma capacidade limitada de responder efetivamente às demandas das audiências. Além disso, como mencionado anteriormente, existem outros aspectos na lei que não estão claros e precisos, ou que podem ser considerados controversos.

Com a sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão pelo presidente Enrique Peña Nieto e a publicação no Diário Oficial em 14 de julho de 2014, a implementação de defensorias de audiências tornou-se obrigatória.

Con esta Ley vemos el surgimiento de la Defensoría del Canal 14, un nuevo canal de televisión pública; se suma el defensor de radio y de TVUNAM, cuya existencia es relevante, al estar hablando de la radio y la televisora de la universidad pública más relevante en el país y con ese punto de referencia, comienzan a surgir muchas más (Águila, 2021, p. 43).

Se antes essa prática advinha do protagonismo de alguns meios públicos, a partir de uma perspectiva autorregulatória e impulsionada por diretores e profissionais dessas emissoras, com a vigência da lei todos os concessionários, independente do tipo de uso, devem criar suas defensorias. E ainda, de forma mais abrangente, respeitar todos os direitos das audiências estabelecidos na LFTR na prestação do serviço público de radiodifusão.

Como esperado, os concessionários começaram a implementar suas defensorias, e as preexistentes à lei, criadas em meios públicos, continuaram funcionando. A defensoria/*ombudsman* da *MVS Radio* foi dissolvida posteriormente à lei, em agosto de 2015, no contexto relacionado à demissão da jornalista Carmen Aristegui. Atualmente, a emissora utiliza o serviço da defensoria de audiências da Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão (CIRT). Depois de 2014, foram criadas mais defensorias no México, inclusive em meios comerciais.

No caso do México, lidamos com um marco regulatório que estabelece a criação de defensorias de audiências por todos os concessionários de radiodifusão do país, de forma individual, conjunta ou por organismos de representação. Identificar as especificidades do processo de implementação neste contexto foi um desafio, dada a complexidade dessa construção simbólica, com particularidades que variam não apenas pelo modelo distinto do argentino, mas também entre as próprias defensorias.

Além disso, envolveu a compressão das formas simbólicas, intrinsecamente ligadas aos significados e expressões atribuídos pelos sujeitos e às condições sociais em que são produzidas (Thompson, 1995). Portanto, mais do que um exercício descritivo, histórico e analítico, fundamentado no referencial teórico e metodológico, buscamos interpretar e reinterpretar essas

formas simbólicas, respeitando, sobretudo, as trajetórias e experiências dos atores e atrizes que participaram desse processo.

10.1.1 Casos ilustrativos

Em razão das particularidades do modelo mexicano e das especificidades inerentes à implementação de defensorias distintas, discorreremos sobre alguns casos específicos com o objetivo de ilustrar especificidades desse processo, considerando as possibilidades permitidas após a sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) de estabelecer defensorias de forma individual, em conjunto ou por organismos de representação.

*Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR)*¹¹⁵

O Decreto de 14 de julho de 2014, que sancionou a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, também expediu a lei que criou o Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano¹¹⁶, organismo público descentralizado, com autonomia técnica, operacional, de decisão e de gestão. O objetivo do SPR é fornecer serviços de radiodifusão sem fins lucrativos para garantir acesso a conteúdos ao maior número de pessoas em todas as unidades federativas do país. Esses conteúdos, por sua vez, devem promover a integração nacional, a formação educacional, cultural e cívica, a igualdade de gênero, a divulgação de informações imparciais e objetivas, a independência editorial, o apoio a obras de produção independente e que expressem a diversidade de ideias para fortalecer a vida democrática da sociedade (México, 2014).

O SPR administra uma infraestrutura de antenas equipadas com Tecnologia Digital Terrestre (TDT) em todo o México. Essas antenas transmitem o canal próprio, *Canal Catorce* (ou Canal 14), e retransmitem o sinal do *Canal Once*, *Canal 22*, *TV Educativa*, *TV UNAM* e *Canal del Congreso*. Além disso, opera a rede *Altavoz Radio*, composta por quatro estações de frequência modulada e uma pela internet. No total, são 42 estações em 29 estados, alcançando uma cobertura nacional de 71.11% (SPR, 2024).

Em julho de 2015, o Sistema Público de Radiodifusão implementou sua defensoria de audiências, tendo Beatriz Solís Leree como primeira titular. Uma de suas primeiras ações foi a construção do código de ética, cuja obrigatoriedade está estabelecida na LFTR. No entanto,

¹¹⁵ Posteriormente, denominado Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano ou SPR.

¹¹⁶ Anteriormente, conhecido como *Organismo Promotor de Medios Audiovisuales* (OPMA).

para Leree (2022, informação verbal), para além de uma obrigação imposta, deveria ser algo construído horizontalmente: *“la ética no se impone, la ética se acuerda”* (SPR, 2015).

Sob esse prisma, o código de ética foi construído em conjunto com outros setores do SPR, como as áreas de produção, de imagem e de programação, além de ser apresentado ao Conselho Cidadão. Conforme o SPR (2015), as observações e os comentários recebidos nesse processo de consulta e discussão foram incorporados no código de ética, publicado em outubro daquele ano.

Também foram implementados canais de comunicação com as audiências, a partir do desenvolvimento de um site específico contendo informações necessárias para entrar em contato com a defensoria, como endereço de e-mail e telefone, além de um formulário online para envio e registro das demandas. Além disso, foram criados perfis em redes sociais como Facebook e Twitter (SPR, 2015)

Todavía el teléfono es fundamental, porque hay muchas personas que no tienen acceso a la tecnología o no lo [el teléfono] saben usar simplemente. [Yo] No les voy a poner esa cortapisa. Entonces, el teléfono y sobre todo a personas con discapacidad visual (Leree, 2022, informação verbal).

Conforme estabelecido na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, os defensores podem escolher as vias de acesso e divulgação das defensorias, garantindo mecanismo de acessibilidade.

Ademais, foi elaborado um fluxo de atendimento às audiências, abrangendo o recebimento das demandas, os requisitos para envio de solicitações e a tramitação interna e de respostas, alinhado aos procedimentos previstos na LFTR (SPR, 2015). Leree (2022, informação verbal) relata que foram incorporados no código de ética os mecanismos para a seleção do titular: como seria o processo, quanto tempo de mandato, e a possibilidade de recondução da pessoa titular uma única vez. Assim como para o desenvolvimento do trabalho da defensoria, antes mesmo de que o IFT tivesse publicado as diretrizes previstas pela Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão.

Com a estruturação normativa a partir da construção do código de ética, o desenvolvimento de ferramentas de contato e acesso e do fluxo de processamento de demandas, o passo seguinte foi a elaboração de estratégias de divulgação dos serviços da defensoria e de promoção dos direitos das audiências. Leree (2022, informação verbal) relembra que na época houve proposta de um programa semanal, no entanto, optou por difundir os serviços da recém-criada defensoria em toda a programação da emissora: *“la defensoría y los derechos de las audiencias todo el día de todos los días de la semana”*.

Em função disso, foi desenvolvida uma campanha televisiva com o slogan “*Una audiencia informada, siempre será respetada*”, que incluiu a produção de spots televisivos, veiculados entre 10 e 12 vezes por dia, durante o mês de dezembro, e de posts para as redes sociais do Canal 14 e do SPR (SPR, 2015).

Leree (2022, informação verbal) destaca que os spots foram desenvolvidos em parceria com a Cátedra Unesco do México, cujo objetivo era chamar atenção para a defensoria e os direitos das audiências. E, além disso, alguns meses depois, juntamente com os spots televisivos, começaram a incluir nos rodapés, especialmente de programas de opinião, os dados de contato.

(...) el eslogan era “Una audiencia informada, siempre será respetada. Acude a tu defensoría y danos tu opinión”, (...) y las direcciones para promover los datos para el contacto. Una campaña muy fuerte de datos de contacto, porque era un canal nuevo, además. Era un canal que nació en el 2014 (Leree, 2022, informação verbal).

Em 2016, a Defensoria de Audiências do SPR realizou um seminário interno com o objetivo de difundir, promover e discutir os direitos das audiências e a importância da comunicação pública. Os temas abordados incluíram: a radiodifusão de serviço público e os princípios dos meios públicos; normatividade - Constituição, Lei, SPR e seus princípios norteadores; Conselho Consultivo, as defensorias de audiências (objetivos e funções), código de ética, direitos das audiências; e conteúdos de qualidade - produção e programação (SPR, 2016a; 2016b).

O processo de implementação da Defensoria do SPR também se construiu a partir do envolvimento e do vínculo com debates relacionados aos direitos das audiências tanto no México quanto na América Latina. A exemplo da participação na Consulta Pública do “*Anteproyecto de Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias*”, promovida pelo Instituto Federal de Telecomunicações, e no *II Congreso Latinoamericano de Defensorías de las Audiencias*, realizado pela Organização Interamericana de Defensoras e Defensores de Audiências (OID) na Colômbia (SPR, 2015).

Leree relata que foi crucial ter uma equipe, que incluía a defensora e um assistente, e contar com o suporte de outras áreas do Canal 14 e do SPR (2022, informação verbal). Por exemplo, o desenvolvimento das ferramentas de acesso e de contato teve o suporte da Divisão de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação, e a campanha de divulgação foi realizada em conjunto com a área de Imagem e Promoção (SPR, 2015).

Alfredo Velázquez Díaz (2022, informação verbal), que havia trabalhado com Beatriz Solís Leree na defensoria da *Radio Educación*, integrou a equipe fundadora da figura no SPR.

Conforme relata, a experiência anterior foi fundamental naquele momento de implementação, somada às oportunidades de aprimoramento que surgiram no recém-criado Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano.

(...) [tenía] las mismas responsabilidades, pero aquí [en SPR] la diferencia era que ya estábamos en un medio que tenía cobertura a nivel nacional y era televisión, ya no era radio. Sin embargo, toda la experiencia que tuvimos en Radio Educación la llevamos al Sistema Público de Radiodifusión. Y, una cosa muy importante, es que además de tener el contacto con las audiencias, también se trabaja con quienes hacen, en primer caso, la radio y, en este segundo caso, la televisión, y contacto con los directores de área. (...) vas aprendiendo también la estructura que tiene el propio medio, que es muy importante (Díaz, 2022, informação verbal).

Beatriz Solís Leree assumiu como primeira defensora por convite direto e, três meses antes do término de seu segundo mandato, conforme estipulado no código de ética, foi aberta uma convocatória pública para a escolha de um novo titular. Uma comissão, composta por diretores, presidência e a então defensora, foi responsável por analisar os currículos dos candidatos e definir o próximo titular.

A partir disso, Lenin Martell Gámez foi designado como defensor de audiências do SPR por três anos, com a possibilidade de prorrogação por igual período, conforme estabelecido no código de ética. Gámez já havia exercido a função na *Radio Educacion*, fazendo parte do grupo de quatro titulares responsáveis pela defensoria entre 2015 e 2019.

Como estudioso da radiodifusão pública, Gámez (2022, informação verbal) observou de fora a criação do Sistema Público de Radiodifusão. Segundo ele, abordar o processo de implementação da defensoria requer a compreensão do contexto de criação do SPR, marcado por incertezas e questionamentos sobre sua natureza, seu papel no cenário da radiodifusão pública do país e sua relação com outros canais públicos.

Todavía, no era como bien un canal (...) era como una cuestión de cualquier instituto que inicia (...) Y había muchas preguntas como: ¿qué va a ser? Si ya tenemos Canal Once y Canal 22, que son públicos, TV UNAM, y otros más. ¿Qué va a ser el SPR? ¿Va a ser como un Sistema, va a estar arriba de ellos, nosotros vamos a ser independientes? (Gámez, 2022, informação verbal).

A partir disso, explica que com o passar do tempo compreenderam que o papel do SPR seria mais de coordenação de uma rede de emissoras públicas, que, segundo o pesquisador, tem crescido no país, especialmente devido à colaboração e ao intercâmbio entre esses canais.

(...) por ejemplo, donde hay instalaciones del Canal Once o donde hay instalaciones de otro canal, si se juntan. O, por ejemplo, lo que vas a ver es mucho intercambio de programación entre las televisoras públicas. (...) Entonces, esto que no entendíamos qué coordinación iba a ser, ahora ya la estamos entendiendo y está funcionando (Gámez, 2022, informação verbal).

Logo, desde seu ponto de vista houve também a necessidade de sensibilizar e disseminar a função das defensorias e dos direitos das audiências, durante o processo implementação (Gámez, 2022, informação verbal).

Como defensor de audiências, Lenin Martell Gámez assumiu suas funções em outubro de 2021, trazendo consigo uma série de estratégias e objetivos para fortalecer a atuação da Defensoria de Audiências do SPR. Uma das principais linhas de atuação centrou-se na realização de pesquisas em conjunto com a Universidade Autônoma do Estado de México para analisar a programação do Canal 14 e as conferências matutinas do presidente Andrés Manuel López Obrador. Além de realizar campanhas de divulgação televisiva e radiofônica, decidi explorar outras vias de promoção e reativou os perfis nas redes sociais, para ampliar as vias de contato e comunicação com as distintas audiências.

Trabajamos mucho en redes porque hemos hecho muchos memes, ponemos muchas actividades, recomendamos cuál es la programación y muchas cosas así. Tenemos mucha presencia en redes por parte de la defensoría, y los memes nos han servido para decir cuál es tu derecho, qué hace un defensor. Eso lo estamos explorando (Gámez, 2022, informação verbal).

Outro foco de atuação baseia-se na cultura midiática (narrativa, histórias) com a realização de atividades e interações com diferentes grupos de audiências, tanto nacional quanto internacionalmente, buscando compreender as mudanças nos modelos de comunicação e construir pontes para atender as audiências do Canal 14 e *Altavoz Radio*. Para realizar esse trabalho, estabelece contatos e parcerias com universidades, docentes e defensores, especialmente fora da Cidade do México, para intercambiar conhecimentos e experiências, além de descentralizar a atuação da Defensoria do SPR.

Segundo Gámez (2022, informação verbal), a cultura midiática objetiva a formação de audiências críticas: “*formación porque lo que quiero es que se formen audiencias críticas como parte de la cultura mediática*”. Uma perspectiva orientada e inspirada pela pedagogia crítica de Paulo Freire.

Nos hemos olvidado de que esto viene de las pedagogías críticas con las audiencias. O sea, que viene de crear una comunicación democrática, como ya hablaba este Paulo Freire en el salón de clases, pero hay que llevarlo a los medios de comunicación. Y para mí es desde donde yo trato de verlo (Gámez, 2022, informação verbal).

Com essa explanação, destacamos brevemente o processo de implementação da Defensoria de Audiências do SPR, que envolveu o contexto de criação do próprio sistema, no âmbito das discussões da LFTR, além da obrigatoriedade de criação desses instrumentos no

âmbito dos serviços de radiodifusão do México. Os elementos referem-se à estruturação inicial durante a gestão da primeira defensora com a construção de diretrizes de funcionamento e à incorporação de novas estratégias de atuação com a chegada de um novo defensor, alinhadas às transformações no ecossistema comunicacional.

Em razão dessas especificidades, a compreensão aprofundada das nuances do processo de implementação da Defensoria e do Sistema Público de Radiodifusão, a construção e evolução das dinâmicas de funcionamento, bem como as estratégias de atuação poderão ser abordadas em estudos futuros. Isso porque os limites metodológicos desta pesquisa nos exigem observar a experiência mexicana a partir de casos ilustrativos e não específicos.

UAM Radio 94.1 FM

A *UAM Radio* 94.1 FM é a emissora da Universidade Autônoma Metropolitana da Cidade do México. Criada em março de 2011, com cobertura restrita devido à potência da concessão permissionada, obteve autorização do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT) para modificar as características técnicas de operação em 2017, unificando-a sob o distintivo XHUAM e permitindo uma cobertura mais ampla em toda a Cidade do México. Importante demarcar que a ampliação da cobertura da emissora ocorre após a sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR).

O Programa Universitário de Produção Radiofônica *UAM Radio* 94.1 FM constitui-se como uma rádio de serviço público, baseada em um modelo de comunicação que visa promover a pluralidade ideológica, o direito à informação, a liberdade de expressão e o uso criativo da linguagem radiofônica (UAM Radio, 2024).

A *UAM Radio* 94.1 FM implementou uma defensoria em 2017, tendo como primeira defensora Adriana Solórzano Fuentes. Três aspectos foram centrais no processo de implementação da figura, conforme destacado por Fuentes (2022, informação verbal): estabelecer canais de acesso e de divulgação, com a criação de um site específico; sensibilizar a equipe da emissora; e elaborar um plano de capacitação, que, posteriormente, transformou-se em um curso especializado em mídia pública, oferecido anualmente na *UAM Radio*. Ela explica também que, embora a defensoria não contasse com equipe própria, além da titular, a depender da ação a ser desenvolvida, poderia contar com o apoio da equipe da rádio (Fuentes, 2022, informação verbal).

A Defensoria de Audiências da *UAM Radio* 94.1 FM foi implementada três anos após a publicação da LFTR, coincidindo com o ano em que a emissora modificou as características técnicas de operação e ampliou a cobertura na Cidade do México.

Sobre esse lapso, a atual defensora da *UAM Radio* 94.1 FM, Hilda Saray Gómez González (2022, informação verbal), destaca que não havia muita clareza sobre como instrumentalizar e estruturar uma defensoria, sua necessidade, ou sobre o que fazer exatamente a partir daquele marco. Na época, a entrevistada acompanhou o início da emissora devido ao seu trabalho como diretora na *Radio Educación*.

(...) pues, sí, ya estaba en la ley, pero había incluso poca claridad para la instrumentación, porque también entre que se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (donde dice que todos los medios deben tener defensorías) y cómo se instrumentaba eso, pasó tiempo, porque no hubo una ley reglamentaria (González, 2022, informação verbal).

O lapso temporal entre a publicação da lei em 2014 e os “*lineamientos generales*” em 2016 impactou o processo de implementação, especialmente porque, assim que publicaram as diretrizes, elas foram suspensas e questionadas judicialmente, tornando-se o estopim da reforma de 2017 que retrocedeu os direitos das audiências e de toda a disputa judicial, legislativa e midiática em torno da LFTR. Além disso, González (2022, informação verbal) explica que, nesse período de transição, os meios públicos tiveram que lidar com a complexidade da documentação que precisavam apresentar para cumprir os requisitos estabelecidos na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, o que demandava diversas consultas ao IFT.

Por eso UAM Radio no tuvo defensoría de 2014 a 2017, porque no estaba muy clara la instrumentación, porque pues casi nadie tenía defensoría, porque además los medios públicos, a raíz de la puesta en marcha de la ley, tuvieron que llevar adelante un proceso más o menos complicado en términos documentales para entregar al regulador un proceso que está señalado en el artículo 86 de la ley, que dice que los medios públicos deben presentar una serie de documentaciones que avalen algunos requisitos (...). Y entonces, entre 2014, que empezó la ley, y los siguientes tres o cuatro años, todos los medios públicos en México estuvimos en eso, haciendo consultas al regulador. Bueno, este documento cuál es (...) qué debemos hacer, qué necesitamos, etc. Entonces, fue ese periodo como de transición. Yo por eso creo que en UAM Radio no hubo defensoría [en los tres años anteriores] (González, 2022, informação verbal).

Conforme destacado no capítulo 09, algumas disposições e características relacionadas ao desenho institucional estabelecido na lei não estavam claras ou precisas, havendo também aspectos controversos que poderiam impactar no processo de implementação das defensorias. Com o caso da *UAM Radio* 94.1 FM, ilustramos como as limitações presentes no marco regulatório, a falta de clareza sobre como instrumentalizar as defensorias, a ausência de diretrizes e a complexidade documental para garantir requisitos afetaram o processo de implementação dessas experiências no México. Além disso, as disputas em torno dos direitos das audiências e as controvérsias legais ainda vigentes no país têm sido fatores que ainda influenciam nesse processo.

Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión¹¹⁷ (CIRT)

A Assembleia Geral da Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão (CIRT) aprovou, por unanimidade, a reforma do estatuto com a inclusão da figura de Defensoria de Audiências em 23 de outubro de 2014 (CIRT, 2021a; La Razón, 2014; TV Mar, 2021). A deliberação atendia ao previsto na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, publicada três meses antes, e colocava os serviços da defensoria à disposição, de forma gratuita, dos concessionários filiados interessados. “*Por acuerdo de Asamblea, y por Estatutos, al permanecer afiliadas a la CIRT, las emisoras de radio y televisión ya reciben, sin costo adicional, el servicio de los Defensores de las Audiencias previsto en la Ley vigente*” (CIRT, 2021b).

Assim, as quase 1.600 emissoras comerciais que integram a Câmara (CIRT, 2021c) podem utilizar esse serviço para cumprir o requisito da LFTR, caso decidam instituir o instrumento por órgão de representação, possibilidade incluída pelos empresários (representantes da elite econômica) durante o processo de proposta e negociação do modelo de defensoria definido no marco regulatório.

De acordo com Leree e Díaz (2019), em 2019, dois defensores atendiam em binômio na Defensoria da CIRT, sendo responsáveis por um total de 393 frequências. Ou seja, apenas duas pessoas eram encarregadas de atender 70% das frequências que contavam com defensores inscritos no registro do IFT. Por exemplo, no site de empresas como a Televisa¹¹⁸ e a TV Azteca¹¹⁹, principais grupos concentrados mexicanos, indica-se o serviço de Defensoria da CIRT para cumprir o requisito da Lei.

[una situación] totalmente debatible, no es cierto, (...) pero tienen que cumplir con la ley, y de hecho lo cumplen. Pero no hay manera de que sepamos cómo funciona porque no hay transparencia, no hay mecanismos de rendición de cuentas a las audiencias de algunos casos. Amigos que han, por ejemplo, escrito a la defensoría, pues, sí, reciben las respuestas, pero suelen ser respuestas bastante, como le podemos decir, superficiales y también ya con formatos muy definidos (Plata, 2022, informação verbal).

Embora a possibilidade seja prevista pela LFTR, não isenta questionamentos sobre a forma como essa defensoria e esses defensores atuam e se relacionam com as audiências

¹¹⁷ Posteriormente, denominada Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão ou CIRT.

¹¹⁸ Existe a indicação no rodapé da *homepage* da Televisa para um link que posteriormente remete à página da Defensoria da CIRT. Disponível em: <https://www.televisa.com/codigo-etica-defensoria-audiencia/> Acesso em: 31 ago. 2021.

¹¹⁹ No caso da TV Azteca, também está indicado, no rodapé da *homepage*, o caminho para o site, no qual constam o mesmo endereço e telefone da CIRT. Disponível em: <https://www.tvazteca.com/defensoraudienciatvazteca.html> Acesso em: 31 ago. 2021

(Nogueira, 2022a). De acordo com Daniela Castillo Rodríguez (2022, p. 226), essa foi a forma que os concessionários comerciais encontraram de atender à exigência, no entanto, apenas por aparência, “*pues en distintas ocasiones, diversas organizaciones intentaron llevar a cabo una solicitud donde el ‘defensor de audiencias’ jamás apareció*”.

Para Jorge Bravo (2022, informação verbal), a defensoria de audiências delineada pela CIRT “*es una simulación. Hay que decirlo en esos términos*”. Isso porque o presidente da AMEDI não identifica evidências reais do seu funcionamento ou de promoção da figura, tampouco informações sobre o trabalho que desenvolve ou das pessoas encarregadas pela instituição.

Lo único que sabemos es que hay una exigencia de que debe de haber un defensor de las audiencias y próximamente un código de ética, y que deben registrar cada uno de los medios o radiodifusoras. Pero la función no existe, salvo que es interesante la solución que encontraron. Uno, para toda la industria, pero esa industria no les dice a sus audiencias que tiene derechos. Entonces, las audiencias de las radiodifusoras y de las televisoras no saben que existen, no tienen esos derechos al guión y no han visto un solo spot. La radio y la televisión comercial, donde no digan que existe un defensor y que se puede quejar ante él, es porque no les conviene, de tal manera que estos personajes son simuladores que están al servicio de esa industria y que no puede ser de otra manera, porque el defensor debe ser independiente del medio de comunicación para realmente defender los derechos de las audiencias, que no siempre tienen la razón, pero que tendríamos que estar discutiendo caso por caso (Bravo, 2022, informação verbal).

De acordo com Díaz (2022, informação verbal), o modelo concentrado dos meios de comunicação comerciais no México se projeta no modelo que escolheram para a defensoria de audiências. Ele explica que são poucas as concessões comerciais que têm outro defensor registrado no Instituto Federal de Telecomunicações que não seja um dos vinculados à CIRT. Conforme o entrevistado:

(...) de hecho, cuando estudiamos el Registro Público [del IFT], ese es uno de los retos más importantes y que nos costó más trabajo, porque en el caso de los medios comerciales, había mucha concentración (...) eran dos personas para varias concesiones (Díaz, 2022, informação verbal).

Na página destinada ao *Defensor de las Audiencias* da CIRT consta apenas a indicação de um endereço de e-mail para contato e não estão disponíveis relatórios de atividades ou documentos que possibilitem obter mais informações sobre o processo de implementação e/ou a atuação dessa defensoria.

Em razão disso, para entendermos a conformação da Defensoria de Audiências da Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão, tentamos estabelecer contato por e-mail (enviados em junho de 2021 e maio de 2022), no entanto, sem respostas. E ainda, durante a

pesquisa de campo na Cidade do México (junho de 2022), buscou-se presencialmente contato no endereço indicado no site da Câmara, também sem sucesso.

En el caso de la industria, como bien lo dices, pues es un defensor para cientos, pueden ser miles de estaciones, porque pues, sí, están la mayor parte de los afiliados a la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, pero son figuras que efectivamente no son transparentes. No sabemos cómo gestionan las quejas de las audiencias, y se han dado casos como el que tú describes: investigadores, investigadoras que quieren saber cómo opera la defensoría y no obtienen una respuesta (Plata, 2022, informação verbal).

Embora questionável, a opção adotada pela maioria dos meios comerciais está prevista na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, incorporada pelos concessionários comerciais, como destacado por Leree (2022, informação verbal). Ocorre que a falta de informações sobre a condução da defensoria e de clareza sobre quem são os defensores e o que fazem efetivamente impactam na valoração social da política de comunicação, conforme pontuado por Segura e Linares (no prelo), gerando desconfiança e contribuindo para deslegitimar a figura.

Para Fuentes (2021), a possibilidade de ter uma defensoria para a Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão é uma das disposições da LFTR que poderia ser repensada e modificada, com o objetivo de promover avanços no marco regulatório. Segundo a autora, é diferente quando um grupo de comunicação com quatro ou cinco frequências, que tem bases ou políticas semelhantes, estabelece uma defensoria única para todas as suas frequências, de “*ser defensor o defensora de mil 500 frecuencias de radio y televisión, que todas pertenecen a la industria, pero que son disímbolas*”, como é o caso da defensoria da CIRT (Fuentes, 2021, p. 88).

Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas (SRCI)¹²⁰

O SRCI, vinculado ao *Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas* (INPI), também possui uma defensoria de audiências para atender às 23 emissoras que integram o sistema (INPI, 2024a; 2024b). Localizadas em distintas regiões do país, transmitem tanto em Amplitude Modulada (AM) quanto em Frequência Modulada (FM), integrando mais de 35 línguas indígenas e variantes dialetais em sua programação diária (INPI, 2021). Conforme o INPI (2024b), “*cada una de ellas transmite en las lenguas mayoritarias de su área de cobertura y, además, recoge las expresiones culturales, musicales y artísticas de los pueblos indígenas y afromexicano*”.

¹²⁰ Criado em 1979, pertencente ao então Instituto Nacional Indigenista (INI), era denominado, inicialmente, como Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas.

De acordo com Luz de Azucena Contreras e Laura Mota Díaz (2014), embora sejam rádios indígenas, essas emissoras são operadas a partir de um organismo estatal, o INPI. Portanto, a concessão do Sistema de Radiodifusoras Culturais Indígenas é de uso público.

Segundo Kathya Núñez Martínez (2021, p.73), estudos sobre rádios indígenas no México apontam para duas perspectivas contrastantes em relação ao SRCI. Por um lado, argumentam que essas emissoras têm sido um instrumento no fortalecimento da identidade e coesão comunitária indígena. Enquanto, de outro lado, visões mais críticas sugerem que, embora promovam as experiências de comunicação indígena, também exercem certo controle sobre esses grupos. *“Es decir, desde este último punto de vista es que se pone en tela de juicio si es que se puede ejercer la autonomía a través de estas radiodifusoras”*.

Para Contreras e Díaz (2014, p. 58), apesar de serem emissoras operadas pela administração pública federal, denominadas, em alguns casos, como “indigenistas” ao invés de indígenas, *“la denominación no altera su esencia, ya que los pueblos indígenas las emplean para satisfacer sus necesidades de comunicación e información”*.

Anayuri Güemes Cruz (2021, p. 75) pondera que, no contexto mexicano, *“las radios indígenas e indigenistas son dos proyectos distintos”*. Enquanto a rádio indigenista originou-se de uma abordagem político-desenvolvimentista por parte do Estado, as indígenas, de carácter não comercial, têm suas funções inspiradas em lógicas comunitárias.

A Defensoria de Audiências do Sistema de Radiodifusoras Culturais Indígenas foi criada em março de 2018, tendo como primeira defensora Citlali Ruíz Ortiz. Conforme consta no primeiro relatório publicado, a designação ocorreu por meio de convite direto e uma das primeiras ações foi desenvolver um site específico. O objetivo era disponibilizar os artigos da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão referentes aos direitos das audiências, um formulário para envio de demandas e o contato de e-mail para acesso, bem como o código de ética, publicado em maio daquele mesmo ano, documento que estabeleceu o quadro de atuação da figura da defensoria (INPI, 2018).

Além disso, a defensora, com apoio de integrantes de outras áreas do SRCI, trabalhou em uma campanha de divulgação da defensoria e de promoção dos direitos das audiências, com foco na Alfabetização Midiática (INPI, 2018).

Com o caso do Sistema de Radiodifusoras Culturais Indígenas (SRCI) ilustramos a possibilidade de criação de uma defensoria conjunta entre várias emissoras, com bases e políticas semelhantes, conforme previsto na LFTR. Neste caso, embora sejam denominadas rádios indígenas, operam com concessões de uso público por serem emissoras geridas pelo Instituto Nacional dos Povos Indígenas (INPI), um organismo estatal.

A seguir, discorreremos especificamente sobre as defensorias de audiências no contexto das emissoras que operam com concessões de uso social indígena e comunitário.

Meios Indígenas e Comunitários

Os meios de uso social indígenas e comunitários enfrentam desafios específicos relacionados à implementação de defensorias de audiências em conformidade com o estabelecido na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR). Segundo Mireille Campos Arzeta (2022, informação verbal), coordenadora da Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) – México, esse tem sido um processo lento e uma pauta pendente: (...) *impulsar estas defensorías en cada una de las radios ha sido un proceso muy lento (...) una, porque la ley lo exige, o sea, es algo que se tiene que cumplir, y porque esa fue una de las conquistas*”.

A análise desse cenário exige atenção a questões específicas que envolvem o entorno desses meios, quando comparadas com as de outros tipos de concessão, especialmente em relação à situação econômica, à segurança das pessoas que integram essas emissoras e às particularidades culturais, principalmente, em rádios indígenas.

Sobre esse ponto, Díaz (2022, informação verbal) pondera como essas questões podem dificultar a criação de defensorias de audiências em rádios indígenas e comunitárias:

(...) tampoco es lo mismo con los medios comunitarios o indígenas, que tienen otras dificultades, que, por ejemplo, también tener defensoría puede ser una cuestión que la pueden ver administrativa o que se les puede dificultar, porque, pues, no hay presupuesto, no hay manera de convocar a la gente a trabajar ahí.

De acordo com Contreras e Díaz (2014), antes da reforma constitucional, nenhuma norma legal ou administrativa reconhecia oficialmente as rádios comunitárias no México. Sem dúvidas, o reconhecimento legal dos meios sociais, indígenas e comunitários, foi uma das conquistas advindas com a reforma de 2013 e com a sanção da LFTR em 2014. No entanto, é necessário mais do que reconhecimento para assegurar as condições efetivas para o desenvolvimento da função social e cultural de utilização do espectro (Contreras e Díaz, 2014).

Plata (2016) explica que, se por um lado o reconhecimento legal foi um triunfo histórico para os meios comunitários e indígenas, por outro, sua existência ficou condicionada ao recebimento de publicidade governamental como fonte de financiamento: 1% do gasto federal e até 1% do gasto estadual e municipal. E também às decisões do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT), relacionadas à abertura do espectro para o ingresso de novos

participantes. Além disso, a lei estabeleceu a reserva de apenas 10% da banda de radiodifusão sonora de FM para outorgamento de estações comunitárias e indígenas (LFTR, art. 90).

Ao contrário do disposto para os meios comerciais, a LFTR estabeleceu uma série de requisitos complexos para obter a outorga de concessões de uso social, indígena e comunitário. Segundo Javier Esteinou Madrid (2015), o regime estabelecido para a obtenção desse tipo concessão é excludente e discriminatório.

De acordo com María Lemus Pool e Adolfo Cogco Calderón (2019), as concessões de uso social, indígena e comunitário representavam apenas 17% das vigentes no registro público do IFT em 2018. Ademais, somente 5,57% do total de concessões outorgadas para a banda de radiodifusão sonora FM correspondia às rádios comunitárias e indígenas, quando a reserva deveria ser de 10%.

Historicamente, meios sem fins lucrativos, como rádios comunitárias, indígenas, populares e alternativas, enfrentam sérias dificuldades relacionadas à falta de recursos que garantam a sustentabilidade dessas emissoras. De acordo com González (2022, informação verbal), a dificuldade em se sustentar financeiramente impacta na manutenção de uma defensoria. *“Entonces, ahí o no tienen defensoría, o pues no pagan, o es alguien de la comunidad”*. No entanto, além de serem uma conquista, como destacado anteriormente por Arzeta (2022, informação verbal), esses meios são obrigados a constituir defensorias em virtude do marco legal.

Uma saída encontrada foi criar uma defensoria de audiências por meio de um órgão de representação, possibilidade permitida pela LFTR. Dessa maneira, a AMARC México, enquanto órgão de representação, chegou a disponibilizar o serviço de uma defensora em apoio às emissoras comunitárias e indígenas que optassem por esse modelo entre 2014 e 2021 (Arzeta, 2022, informação verbal). Esse serviço estava disponível para atender as rádios¹²¹ comunitárias e indígenas associadas.

A partir do cruzamento dos dados¹²² do Registro Público de Concessões (RPC)¹²³ e do Registro Público de Defensores (RPD)¹²⁴ com as informações sobre as rádios comunitárias disponíveis na página da AMARC México, foram identificados 16 casos de concessões de uso

¹²¹ A quantidade de rádios associadas à AMARC chegava a 62 no início de 2024, conforme informado em: <https://www.amarcMexico.org/es/qu%C3%ADenes-somos>. Acesso em: 17 jan. 2024.

¹²² A base de dados sobre o registro de defensores foi extraída do RPC, na área de *“Datos Abiertos”*, no dia 30 de agosto de 2021 (com dados atualizados até 17/08/2021), e em 1º de maio de 2022 (com os dados atualizados até 18/04/2022).

¹²³ *Registro Público de Concesiones*. Disponível em: <https://rpc.ift.org.mx/vrpc>. Acesso em: 30 ago. 2021.

¹²⁴ *Registro Público de Defensores*. Disponível em: <https://rpc.ift.org.mx/vrpc#defensores-audiencia>. Acesso em: 30 ago. 2021.

social comunitário (14) e indígenas (2) com defensores registrados no IFT em 2021. A defensora designada pela AMARC estava registrada em 13, sendo 12 comunitárias e 1 indígena.

Apesar do modelo por órgão de representação ser o mesmo adotado pela CIRT, González (2022, informação verbal) pondera que o problema não reside no modelo em si, mas na forma como a defensoria é instrumentalizada e como atua. “*Pero es un modelo serio, que puede funcionar bien si se instrumenta bien*”.

No âmbito da AMARC México, foi possível perceber uma preocupação relacionada, especialmente, a como operacionalizar a defensoria, no sentido de atender às demandas das audiências e das rádios, respeitando suas particularidades. Nesse sentido, com o fim do período de designação da defensora em 2021¹²⁵, Arzeta (2022, informação verbal) explica que a AMARC México precisaria designar outra pessoa para proceder com o trâmite de registro no IFT e que existe uma discussão no âmbito da Associação sobre como instrumentalizar a figura e seguir apoiando as rádios associadas.

O sea, si ese defensor que nombra AMARC va a ser para todas las radios asociadas a AMARC México, o cómo sería la ejecución. ¿Por qué? Porque hemos visto que muchas radios comunitarias e indígenas, sobre todo las que recientemente han recibido la concesión, pues, apenas se están organizando como radio.

Como observado, existem ponderações sobre a efetividade do modelo por representação para emissoras indígenas e comunitárias, mesmo sendo uma saída para cumprir o requisito da lei, em virtude de problemas econômicos que afetam a sobrevivência dessas rádios ou até mesmo relacionados à segurança das pessoas que trabalham nelas.

Algumas rádios comunitárias também enfrentam problemas inerentes ao contexto de insegurança vivenciado por jornalistas e comunicadores em regiões com presença de crime organizado, por exemplo. Isso pode resultar em episódios de autocensura sobre alguns temas que, de fato, podem afetar as audiências, no entanto, a decisão de não os abordar passa a ser uma questão de segurança. Há casos em que alguns profissionais precisam recorrer a mecanismos de proteção.

Dados de organizações internacionais sobre liberdade de expressão apontam que o México é o país mais letal para o exercício do jornalismo e o mais perigoso para jornalistas fora de zonas de conflito. Essa realidade é evidenciada pelo alto número de agressões e assassinatos contra profissionais da imprensa (Artículo 19, 2024a). Segundo a organização Artículo 19,

¹²⁵ Em 2022, quando realizei a pesquisa de campo e fiz as entrevistas, soube que a defensora não estava mais atuando pela AMARC. Tanto Mireille Campos Arzeta quanto Hilda Gómez González (2022, informação verbal) destacaram as discussões no âmbito da Associação sobre como instrumentalizar uma defensoria de audiências e continuar apoiando as rádios comunitárias e indígenas.

desde o ano 2000, mais de 160 jornalistas foram assassinados em razão do exercício de sua profissão, e mais de 30 estão desaparecidos (Forbes, 2024).

Em 2023, a organização registrou 561 agressões, o que corresponde a uma agressão contra uma pessoa jornalista ou meio de comunicação a cada 16 horas. Embora o total de casos tenha diminuído em relação a 2022, o número ainda é alto e extremamente preocupante, especialmente considerando a ausência de medidas significativas, por parte do Estado, para conter a violência e a impunidade. Inclusive, em 2023, o Estado Mexicano¹²⁶ foi o principal agressor contra a imprensa, com incidência em 51,16% dos casos documentados, comparado a 16,93% cometidos por particulares e 10,16% atribuídos a grupos de crime organizado (Artículo 19, 2024).

Além desse contexto de insegurança, Arzeta (2022, informação verbal) explica que a questão da sustentabilidade econômica afeta diretamente a manutenção das rádios comunitárias e indígenas, o que impacta na implementação de uma defensoria. Embora a lei não especifique, a entrevistada defende que é um trabalho e que precisa ser remunerado:

(...) la cuestión que también siento que ha sido otro impedimento para nombrar al defensor de las audiencias, es que tienes que pagarle. La ley no te dice cuánto le tienes que pagar al defensor, pero sí tiene que haber una retribución económica, y no todas las radios tienen ni para pagarle a su propia gente, porque la sostenibilidad económica es algo que todavía no está resuelto. Entonces, me dicen las radios: “Sí, ya sé, el Instituto Federal de Telecomunicaciones me dice que si no nombro a un defensor de las audiencias me pueden multar, o ¿qué sé yo? Pero si no tengo, si mis recursos económicos no me alcanzan para pagar al defensor de las audiencias, ¿qué hago?”. Entonces, ese es el problema que tenemos ahorita y por eso queremos ver si mejor se nombra a alguien de manera general que pueda atender a todas las radios (Arzeta, 2022, informação verbal).

No entanto, a entrevistada também pondera sobre a efetividade deste modelo de representação, centralizado em uma pessoa que atua, por exemplo, a partir da Cidade do México, para atender emissoras que se constroem em comunidades tão plurais, com vivências, demandas e particularidades específicas, e com culturas, sobretudo, diversas.

(...) el impedimento que yo le veo es que el defensor de las audiencias es alguien que debe ser de la comunidad, que conozca los problemas de la comunidad, porque si yo nombro a alguien desde la Ciudad de México, pues no voy a tener todo el contexto para entender qué le gusta a esa comunidad. A lo mejor podemos cumplir con el requisito, pero el defensor debe ser alguien que pertenezca a su comunidad, es lo deseable (Arzeta, 2022, informação verbal).

¹²⁶ Na categoria Estado Mexicano, que figura como agressor em 51,16% dos casos, estão incluídas as agressões cometidas por funcionários públicos (36,36%), por integrantes das forças de segurança civis (13,37%) e das Forças Armadas (1,43%) (Artículo 19, 2024).

Esse contexto exige reflexão e análise, especialmente para pensar em como integrar as defensorias de audiências aos meios indígenas e comunitários. Por exemplo, a lei determina que a pessoa designada precisa ter reconhecido prestígio em comunicação ou telecomunicações e pode ser que nessas comunidades seja difícil encontrar quem tenha esse “reconhecimento” tão específico.

No entanto, como destacado no capítulo 09, para além de parâmetros acadêmicos e técnicos, é necessário considerar os saberes comunitários, populares, tradicionais e originários manifestos nessas comunidades e/ou organizações sociais, conforme destacado também por González (2022, informação verbal): “(...) *yo no dudo que haya quien tenga un conocimiento práctico, quien tenga una ascendencia y buena imagen o reconocimiento al interior de la comunidad, y esa persona puede [hacerlo]*”.

São questões essenciais para compreendermos a complexidade de avançar na implementação de defensorias de audiência em rádios comunitárias e indígenas, as quais podem ser resumidas em três pontos que exigem a nossa reflexão.

O primeiro é a sobrevivência econômica dessas rádios, que enfrentam problemas históricos relacionados às formas de financiamentos e à carência e/ou ausência de políticas públicas de fomento à sua existência. O Estado, ao estabelecer uma obrigação legal, também precisa fornecer mecanismos para que seja cumprida. A falta de recursos e a ausência e/ou carência de possibilidades de financiamento limitam sua capacidade de cumprir obrigações legais e desenvolver seus objetivos, incluindo a estruturação de uma defensoria e a remuneração de um defensor.

O segundo ponto refere-se ao contexto de insegurança no qual vivem jornalistas, comunicadores e defensores de direitos humanos no país, que pode se intensificar em regiões com presença de crime organizado, onde algumas dessas rádios operam. Portanto, é fundamental que o Estado estabeleça garantias para o pleno exercício das liberdades de imprensa e de expressão, bem como para a proteção integral desses profissionais enquanto as exercem. Ataques a jornalistas e à imprensa não contribuem para o pleno desenvolvimento do jornalismo e de seu papel nas sociedades democráticas; ao contrário, podem amplificar os discursos de ódio, especialmente quando provêm de representantes do governo. Esse tipo de retórica tem consequências sérias para a democracia, impactando nessas liberdades, na qualidade do debate público e colocando em risco a integridade física e a vida de profissionais da comunicação.

Por último, a preocupação da AMARC México em como instrumentalizar uma defensoria para mitigar as dificuldades enfrentadas pelas rádios indígenas e comunitárias para

instituir suas próprias figuras. No entanto, existe o questionamento do quanto esse modelo se integra efetivamente a essas comunidades, que têm realidades tão específicas. Por isso, o desafio reside em como integrar as defensorias de audiências nessas emissoras e instrumentalizá-las, em virtude de que, mais do que uma obrigação legal, a existência delas é uma das conquistas advindas com a sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão.

Como destacado no capítulo 09, ao determinar a obrigação de criar uma defensoria de audiências, estruturá-la e contratar um profissional, é esperado que o Estado, numa perspectiva de correção, viabilize instrumentos para cumpri-la, considerando a diversidade e o contexto específico das comunidades e das organizações que administram concessões de uso indígena e comunitário. Especialmente quando existe um histórico de escassas políticas públicas para fomentar os meios sem fins lucrativos, o que dificulta a sustentabilidade e a manutenção das atividades.

Quadro 7 Casos ilustrativos de defensorias implementadas no México após a sanção da LFTR

Defensorias de audiências mexicanas analisadas					
Instituição de Comunicação ou Organização / Alcance da Defensoria	Ano de criação	Primeiro titular	Titular em 2022	Situação em 2022	Tipo de uso da concessão
Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano (SPR), para o <i>Canal Catorce e Altavoz Radio</i> .	2015	Beatriz Solís Leree	Lenin Martell Gámez	Em funcionamento	Público
Universidade Autônoma Metropolitana da Cidade do México (UAM), para a emissora <i>UAM Radio 94.1 FM</i> .	2017	Adriana Solórzano Fuentes	Hilda Saray Gómez González	Em funcionamento	Público
Instituto Nacional dos Povos Indígenas (INPI), para as emissoras do Sistema de Radiodifusoras Culturais Indígenas (SRCI).	2018	Citlali Ruíz Ortiz	Carlos Arturo Romo Zapata	Em funcionamento	Público
Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão (CIRT), disponível aos concessionários filiados interessados.	2014	Não identificado	Não identificado ¹²⁷	Não identificada	Comercial

¹²⁷ Como destacado anteriormente, enfrentamos dificuldades para acessar informações sobre o processo de implementação, a estrutura e as atividades da Defensoria de Audiências da CIRT. A análise dos Registros Públicos do IFT, realizada por Leree e Díaz (2019), indicava que Manuel Barquín Álvarez e Alejandro de Anda Arciga eram os titulares dessa defensoria, vinculados a concessionários comerciais que utilizavam o serviço disponibilizado pela CIRT, pelo menos em 2019, ano de referência dos dados analisados pelos autores.

Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC-México), disponibilizada às rádios comunitárias e indígenas associadas.	2014	Abigail Gisela Martínez Miguel	Sem titular designado	Em discussão sobre como instrumentalizar a defensoria e apoiar as rádios associadas	Indígena e Comunitário (social)
--	------	--------------------------------	-----------------------	---	---------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

10.1.2 Criação da Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA)

A existência de defensorias de audiências nos meios públicos, a prática vivenciada e desenvolvida pelos defensores dessas emissoras, as discussões internacionais e as experiências de outros países foram cruciais no processo de implementação após a obrigatoriedade estabelecida na LFTR.

Nesse contexto, é importante destacar ainda como as pessoas que impulsionaram as defensorias, as quais mais tarde conformariam uma associação dedicada à figura, estavam comprometidas com a defesa dos direitos humanos.

(...) antes de que la ley obligara a los concesionarios a tener defensorías de audiencias, en los medios públicos grandes, en los medios públicos federales, ya había defensorías de audiencias. (...) antes de que la ley lo nombrara, lo manifestara, lo existiera, nos pasábamos cuáles eran los derechos de las audiencias, los que internacionalmente habíamos evidentemente logrado trabajar, incorporando la visión de los derechos humanos y traduciéndolo a los derechos ciudadanos, que, como audiencias, adquieren ese derecho frente a los medios. Entonces, sí, ya había empezado (...). Pero cuando la ley ya obliga a tener defensores, nos juntábamos. Por ejemplo, los que estábamos antes de la ley, nos juntábamos para compartir experiencias, para ver cómo vamos a hacer esta profesión emergente apenas, qué tiene que hacer, cuáles podrían ser las mejores prácticas, cómo podemos organizar y sistematizar el trabajo de la defensoría. En fin, todo ese tipo de cuestiones las discutíamos antes. Y ese fue el embrión de la Asociación de las Defensorías con los defensores que teníamos antes de la ley (Leree, 2022, informação verbal).

As primeiras articulações para criar uma associação datam de meados de 2013. Em outubro daquele ano, o grupo formado por alguns defensores realizou a primeira reunião na sede da *Radio Educación* e definiu uma agenda de trabalho conjunta para fortalecer as defensorias nos meios de comunicação. As estratégias incluíram: estabelecer o diálogo com outras instituições de comunicação, especialmente públicas e universitárias; elaborar um plano de trabalho coletivo, compartilhando metodologias e experiências de cada defensoria; participar de eventos temáticos; e criar a Associação de Defensorias de Audiências (ADA) para fortalecer a figura do defensor e promover fóruns e conferências para divulgar as ações e a importância das defensorias (Radio Educación, 2015).

De acordo com Adriana Solórzano Fuentes (2022, informação verbal), que se tornaria a primeira presidenta dessa associação, abriu-se um espaço para a regulamentação dos direitos das audiências, um terreno relativamente desconhecido na época.

Assim, os defensores que atuavam em meios públicos começaram a se reunir para tentar incidir na lei que iria regulamentar os direitos das audiências, especialmente para incluir a perspectiva corregulatória defendida por esses atores e atrizes, que já se articulavam tanto em organizações como a Associação Mexicana de Direito à Informação (AMEDI) quanto na academia.

Entonces, estaba la coyuntura muy adecuada para intentar incidir en cómo iba a quedar la ley reglamentaria, porque en el artículo Sexto de 2013 lo único que dice es que 'La ley establecerá la garantía y protección de los derechos de las audiencias'. Pero no dice mucho más cómo debe ser, pues es un artículo constitucional. Lo que se venía era trabajar precisamente para que la ley reglamentaria quedara de la mejor manera posible plasmada, lo que era nuestra aspiración a cómo deberían funcionar, el ejercicio de los derechos de las audiencias desde una perspectiva corregulatoria. Entonces, empezamos a reunirnos para intercambiar información, para sistematizarla (Fuentes, 2022, informação verbal).

Junto às articulações internas, esses atores e atrizes buscaram experiências de defensorias de outros países latino-americanos. Era um contexto de efervescência em relação às novas leis de comunicação e as defensorias de audiências estavam presentes nas discussões inerentes à formulação dessas políticas públicas, conforme abordado no referencial teórico.

Por exemplo, Equador e Uruguai tentavam construir seus próprios marcos regulatórios, enquanto Colômbia, Brasil e Argentina já tinham instituições em funcionamento. De tal modo que, em 2014, aquele grupo de defensores mexicanos participou da criação da Organização Interamericana de Defensoras e Defensores de Audiências (OID), na sede da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina.

Entonces, se fortaleció todavía más nuestra relación, porque éramos muy poquitos los defensores mexicanos en ese momento, pues que fuimos los que constituimos AMDA, los que viajamos ese año a Argentina, entonces nos enteramos de otras experiencias. (...) Había mucha efervescencia con respecto del tema. Y comenzamos a trabajar en conjunto para poder incidir en la ley reglamentaria (Fuentes, 2022, informação verbal).

Naquele contexto, Fuentes relata que ponderaram a importância de constituir uma organização no México para poder ter mais incidência nos debates, no entanto, teriam que enfrentar as questões burocráticas, legais e financeiras inerentes ao processo de criar uma associação. “Somos solo 5 personas sin recursos más allá de los propios”. Mesmo assim entenderam que constituir a associação daria mais representatividade e força política para tentar incidir nas diretrizes gerais que o órgão regulador teria que emitir e que definiriam muitos aspectos do funcionamento das defensorias figura. “Entonces nos caía muy bien estar

constituidos para incidir, precisamente, en cómo se van a formular esos lineamientos” (2022, informação verbal).

A partir desse contexto, em 2015, foi fundada a Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA) por Adriana Solórzano Fuentes (primeira presidenta), Gabriel Sosa Plata, Francisco Prieto Echaso, Felipe López Veneroni e Beatriz Solís Leree, iniciando formalmente o trabalho em junho daquele ano.

Tenían que haberse creado primero las defensorías para poder crear la asociación. Entonces, hasta que no se reconoció la figura del defensor como parte de la ley, no había la posibilidad de realizarse. Una vez que se hicieron los primeros nombramientos [de defensores], se crea la organización. Y se crea precisamente para ayudar a los defensores a desarrollar bien su trabajo y, cuando sea necesario, presionar a los medios a que cumplan con la ley (Veneroni, 2022, informação verbal).

Formada por ex e atuais defensores de audiências, a AMDA está prestes a completar dez anos e tem desempenhado um papel importante na defesa e promoção dos direitos das audiências no México. Para Veneroni (2022, informação verbal), é imprescindível demarcar que a AMDA não é um sindicato, mas sim uma organização que estabelece padrões e compromissos públicos para garantir a qualidade do trabalho, além de ser uma voz coletiva e representativa no espaço público.

(...) en primer lugar, (...) si todos los defensores de cada medio están por su lado, pues es mucho más fácil (...) callarlos. Formando una organización con parámetros claros, con lineamientos precisos, etc., ya es más difícil. Entonces, estás hablando de un colectivo. Segundo: creo que la presencia en el espacio público es mucho mayor cuando tienes una organización reconocible que cuando solo se trata de una persona en lo individual (...). Tercero: creo que se vuelve un sello o un signo (...). Es decir, una defensoría que forme parte de la AMDA está obligada a responder a ciertos criterios que otra defensoría que no forme parte de la AMDA no. Entonces creo que esto es interesante. Los defensores de los medios comerciales, hasta donde yo tengo entendido, no están en la AMDA. En la AMDA están, sobre todo, medios públicos y medios universitarios, instituciones de educación superior. Pero es, de alguna manera, un organismo que se obliga a garantizar la calidad del trabajo y aquellos que forman parte y que, al mismo tiempo, compromete a los defensores que desean formar parte de la asociación a cumplir esos estándares o este tipo de compromisos públicos. Es un aval, o sea, entonces tiene un papel importante, porque puede llevar una misma voz de manera, no institucional, pero sí, digamos, mucho más colectiva, a diferentes foros. Pueden tener presencia en el espacio público, repito otra vez, más que el individuo como tal, la organización, a nombre de todos los que la integran. Creo que esta es una función importantísima. No se trata de sindicalizar (Veneroni, 2022, informação verbal).

Em diálogo, Hilda Saray Gómez González (2022, informação verbal), diretora da AMDA, ressalta que o maior acerto da Associação é sua existência na emergência, uma organização da sociedade civil, mantida por seus próprios integrantes, que se propõe como um ponto de referência onde convergem temas e iniciativas.

[la] importancia de la AMDA es que es de la sociedad civil, que no depende de ningún gobierno ni de ninguna instancia de carácter gubernamental, oficial o institucional,

que está sostenida por sus propios integrantes, que sus integrantes están por gusto e interés profesional y que es un punto de referencia y para propiciar el diálogo (González, 2022, informação verbal).

Para José Antonio Zavaleta Landa (2022, informação verbal), diretor da AMDA, uma das funções da Associação consiste em fortalecer o trabalho conjunto dos defensores, promovendo a coletividade, o intercâmbio de experiências e o apoio mútuo.

(...) yo creo que algunos de los defensores incluso hemos llegado: una, por el interés en el tema; y dos, por las mismas necesidades que nos generan las audiencias. Cuando nosotros nos planteamos o nos llega algún caso a la defensoría y queremos tomar la mejor decisión, a veces es bueno asesorarnos con otros pares. Y es justo el trabajo que hacemos en la AMDA. (...) A veces entre nosotros comentamos casos para dar una solución lo más pensada posible, lo más analítica, pero también lo más apegada a los derechos.

Em suma, a AMDA congrega objetivos e funções relacionados ao cumprimento dos direitos das audiências e ao fortalecimento, promoção e estímulo da atuação das defensorias nos meios de comunicação.

10.1.3 Panorama de defensorias mexicanas

Ocorre que, com a promulgação da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, e em virtude da ausência das diretrizes que foram publicadas apenas em 2016, não havia muita clareza sobre como estruturar uma defensoria ou o que significava ser um defensor. De acordo com Leree (2022, informação verbal), eram novos conceitos e práticas emergentes, com as defensorias de audiências ainda relativamente desconhecidas e ausentes dos currículos dos cursos de comunicação.

Como destacado anteriormente, cinco anos após a sanção LFTR, em 2019, era possível identificar apenas 101 defensores de audiências inscritos no Registro Público de Defensores (RPD) do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT). Além disso, Leree e Díaz (2019, p. 19) identificaram no Registro Público de Concessões (RPC) o total de 2.888 frequências de rádio e televisão, distribuídas em 1.267 concessionários distintos, e que os defensores registrados estavam vinculados “a 751 concesionarios distintos, atendiendo a 1852 frecuencias”, ou seja, os 101 defensores cobriam apenas 64% das frequências.

No entanto, os registros da época indicavam apenas dois defensores de audiências como responsáveis por atender a 70% das frequências de televisão no país, no caso, aqueles vinculados à defensoria que a Câmara Nacional da Indústria de Rádio e Televisão (CIRT) disponibiliza aos concessionários comerciais filiados (Leree e Díaz, 2019).

Em 2022, o número de defensores de audiências registrados na base do IFT aumentou para 164 (Leree, 2022), no entanto, em um espectro de mais de 2.900 concessões¹²⁸, considerando estações de rádio AM e FM e Televisão Digital Terrestre (Águila, 2023).

Conforme destacado por Bravo (2022, informação verbal), ter uma defensoria, um defensor e um código de ética fazem parte dos direitos das audiências. No entanto, o fato de existir um registro na base de dados do IFT não garante que o mandato da pessoa titular esteja vigente, que a defensoria funcione realmente ou saber a partir de quais critérios desempenha suas funções.

(...) Eso no quiere decir que todas las defensorías y que todos los defensores sean iguales. Cada medio de comunicación lo maneja de manera diferente. Por ejemplo, la radiodifusión y la televisión comerciales tienen a un solo defensor, que recae directamente en la Cámara de la Industria. Creemos que es un modelo práctico, pero también poco funcional, porque en realidad no defienden nada de los derechos de las audiencias. (...) Lo que es un poquito más interesante son los medios públicos. Digamos que en los medios públicos existe la conciencia, el interés de tener una defensoría de las audiencias, pero cada medio público funciona de manera diferente. Lo ideal es que hubiera una convocatoria pública [para designación del titular]. Y no se sabe exactamente cuál es la estrategia, o más bien, cada defensoría establece una estrategia de cómo funcionar y de cómo tener relación con las audiencias (Bravo, 2022, informação verbal).

Como demonstrado no capítulo 09, a LFTR não define diretamente como deve ocorrer o processo de seleção/designação do defensor de audiências, ao contrário da Argentina, cuja legislação apresenta disposições claras nesse sentido. No entanto, o processo tem ocorrido de duas maneiras no México: por convocatória pública ou por escolha direta da instituição/empresa de comunicação com base no currículo profissional/acadêmico.

No caso da convocatória pública, as pessoas se candidatam, apresentam seus currículos e são avaliadas pela direção e/ou por órgãos colegiados e/ou consultivos da instituição/empresa de comunicação. Em relação à escolha direta, a decisão é tomada pela direção da instituição, considerando o perfil e a capacidade do candidato. Em ambos os casos, é preciso garantir a autonomia e a independência do defensor no exercício de sua função, conforme ressaltado por Águila (2022, informação verbal).

As características em relação ao perfil dos defensores e ao funcionamento das defensorias variam. A maioria dos profissionais atua de forma individual, sem uma equipe específica para auxiliá-los em suas funções. No entanto, há casos em que contam com assistentes diretos ou com uma equipe de produção para os programas regulares da defensoria,

¹²⁸ De acordo com Águila (2023), em 2022, espectro da radiodifusão mexicano, considerando estações de rádio AM e FM e Televisão Digital Terrestre, contava com: 1.902 concessões para uso comercial, 617 concessões para uso público, 284 concessões para uso social, 106 concessões para uso social comunitário e 19 concessões para uso social indígena.

ou ainda recebem auxílio de outras áreas para realização de ações específicas ou em parceria com outros setores.

Enquanto alguns têm dedicação exclusiva, outros possuem dedicação parcial. Entre os defensores com as quais tivemos contato, a experiência docente (universitária) e profissional (no âmbito dos meios de comunicação) foi um aspecto comum no perfil desses profissionais.

As estratégias de atuação e difusão das defensorias são variadas e incluem a disponibilização de página web, redes sociais, programas regulares, campanhas temáticas, atividades educativas, entre outras. Além disso, algumas mantêm vínculos e parcerias com outras defensorias mexicanas, organizações da sociedade civil e instituições educativas.

Nesse contexto, outro ponto observado é a necessidade do reconhecimento profissional do trabalho dos defensores, para além de algo vocacional ou militante. Todas as pessoas entrevistadas no México, que exercem ou exerceram a função, têm experiência com docência. Em alguns relatos, foi possível perceber o compromisso de impulsionar discussões sobre os direitos das audiências e as defensorias em cursos de comunicação, inclusive reforçando a importância deste trabalho como uma carreira profissional a ser seguida.

Se, por um lado, existe o compromisso de alguns defensores e defensoras, especialmente dos meios públicos, de defender, promover e mediar os direitos das audiências, por outro, muitas vezes falta estrutura e reconhecimento na instituição de comunicação onde atuam. Inclusive, existe uma controvérsia no contexto mexicano sobre se este trabalho deve ou não ser remunerado.

No entanto, é fundamental que o trabalho dos defensores e defensoras, que exige um olhar especializado, seja cada vez mais profissionalizado e reconhecido como tal, mesmo que, em contextos específicos, como em comunidades tradicionais ou organizações populares, se estabeleçam outras formas de reconhecimento.

Diante do exposto, é extremamente complexo entender o panorama de defensorias existentes ativas e respectivos defensores no México, quando não se tem informações sistematizadas, verificáveis e atualizadas. Se é um desafio para pesquisadores nativos e estrangeiros, pode ser um obstáculo ainda maior para a sociedade em geral, que busca informações específicas sobre as defensorias e tende a não as encontrar acessíveis e sistematizadas. Isso pode impossibilitar que saibam a quem recorrer em caso de violações de seus direitos enquanto audiências, ferindo princípios do direito à comunicação e à informação (Nogueira, 2022a).

Como abordaremos na sequência, as atribuições do Instituto Federal de Telecomunicações em relação aos direitos das audiências foram impactadas por uma reforma

legislativa em 2017. Mesmo com a decisão da Suprema Corte em 2022, pela inconstitucionalidade da reforma, até a finalização desta tese, a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) não havia retornado ao texto original.

De maneira geral, as defensorias mexicanas costumam ser instituições compostas por uma única pessoa e com alcances limitados. Isso porque, embora exista a obrigatoriedade legal, elas dependem da decisão das instituições de comunicação para serem criadas e mantidas efetivamente funcionando. Nessas circunstâncias, mesmo que haja compromisso dos defensores, a atuação é limitada.

Para Bravo (2022, informação verbal), existe uma longa luta na sociedade mexicana para que os meios de comunicação eletrônicos, tanto comerciais quanto públicos, ofereçam mecanismos que permitam às audiências exercerem seus direitos, apresentarem queixas e fazerem solicitações sobre os conteúdos veiculados. *“Yo diría que no tenemos como tal derecho de las audiencias, pero es una lucha que tiene 40 años en México”*.

Embora seja uma pauta pendente, o entrevistado destaca a importância dada aos direitos das audiências a partir da LFTR, em um contexto de um sistema de mídia privado altamente concentrado, com um duopólio televisivo que ainda segue vigente, e com meios públicos ainda muito alinhados ao governo (Bravo, 2022, informação verbal). Por essas e outras razões, esses direitos ainda estão em processo de consolidação no país.

10.1.4 *Nuestros derechos de regreso*: disputas e resistências

Apesar dos progressos na proteção dos direitos das audiências enquanto direitos humanos a partir da reforma constitucional de 2013 e da sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão em 2014, Plata (2023) explica que seu reconhecimento e tutela têm sido objeto de judicialização, além de disputas midiáticas e políticas, o que impacta diretamente na implementação das defensorias.

Segundo o autor, as disputas em torno dos direitos das audiências têm se intensificado no México, envolvendo uma variedade de atores, e não se limitam ao âmbito jurídico e político, pois se estendem ao ecossistema midiático. De um lado, a indústria de rádio e televisão tem mobilizado recursos para combatê-los, sob o argumento de que promovem a censura. Por outro, as audiências, organizações da sociedade civil, meios públicos e universidades sustentam o discurso de defesa desses direitos, no entanto, em condições desiguais frente ao aparato jurídico, midiático e político operacionalizado pelos empresários do setor (Plata, 2023).

Se antes os meios comerciais não se opuseram diretamente ao texto da LFTR em relação aos direitos das audiências e às defensorias, inclusive atuaram para incluir um modelo que contemplasse seus interesses (por meio de órgão de representação), a publicação dos “*Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias*” pelo IFT em 21 de dezembro de 2016 (SEGOB, 2016¹²⁹) encontrou forte resistência desses concessionários.

A publicação dessas diretrizes marca o início de uma disputa judicial, legislativa e midiática, caracterizada pela desqualificação pública da normativa e sua judicialização. Essa disputa envolveu também uma reforma legislativa, amparos interpostos pela sociedade civil e a sentença da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN). “(...) *Los lineamientos debían haber estado como desde diciembre de 2014, se fueron prorrogando hasta diciembre de 2016 y estuvieron vivos menos tiempo de lo que tomó planeados, porque vinieron las contrarreformas del 2017*” (Águila, 2022, informação verbal).

Após um atraso de quase dois anos, o Instituto Federal de Telecomunicações aprovou e publicou oficialmente os “*Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias*”, direcionados aos meios de comunicação eletrônicos no México, conforme estabelecido na LFTR, com o objetivo de operacionalizar os direitos previstos no marco regulatório (Plata, 2023). Para Madrid (2018), a normativa elevava juridicamente os “receptores” de meios eletrônicos à categoria de audiências, com as garantias constitucionais que deveriam ser respeitadas pelo Estado e pelos concessionários.

Para diseñar tales políticas comunicativas, el Ifotel retomó diversas normatividades fundamentales incluidas en la Constitución Política Mexicana y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), con la finalidad de establecer los derechos comunicativos de los ciudadanos. Por ello, fue relevante que durante la reforma de telecomunicaciones se estableciera el derecho de las audiencias en el artículo 6 constitucional que regula tanto la libertad de expresión como el derecho a la información (Madrid, 2018, p.141).

Dessa maneira, o documento regulamentava diversas disposições em matéria de direitos das audiências, previstas tanto na Constituição Política Mexicana quanto na LFTR, e estabelecia diretrizes relativas ao funcionamento das defensorias e às responsabilidades dos defensores.

É importante destacar que as diretrizes, um desdobramento da reforma constitucional de 2013 em matéria de telecomunicações e radiodifusão e da lei secundária de 2014, contaram

¹²⁹ SEGOB. “Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de telecomunicaciones aprueba y emite los *Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias*”, tomo DCCLIX, núm. 15, Quinta Sección, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo, Ciudad de México, 21 de diciembre. 2016. Disponível em: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5466365

com a participação de organizações sociais em sua construção (Landa, 2022, informação verbal).

No entanto, mesmo amparada no texto constitucional e na LFTR, subsidiada pela participação social em sua elaboração e representando um progresso no reconhecimento dos direitos das audiências pelo Estado Mexicano (Madrid, 2018), a normativa foi fortemente rechaçada pelos concessionários comerciais (Plata, 2023). Especialmente porque incluía a distinção entre informação e opinião por parte dos comunicadores, além da separação entre propaganda/publicidade e conteúdo jornalístico.

(...) paradójicamente los concesionarios privados de los medios electrónicos comerciales argumentaron que tales derechos eran legalmente improcedentes y negativos pues atentaban contra la libertad de expresión, la libertad de información, la libertad de empresa, introducían la censura, impedían la adecuada transmisión cotidiana de las noticias, etcétera (Madrid, 2018, p. 141).

A partir desses argumentos, os concessionários comerciais promoveram uma campanha massiva de desprestígio contra os direitos das audiências, recorrendo a diversos meios de comunicação e figuras públicas para questionar sua constitucionalidade, sob a alegação de que violavam os mecanismos internacionais de defesa de direitos humanos.

Ante tales iniciativas incómodas para los concesionarios de la radiodifusión mexicana, dicho gremio decidió realizar una gran campaña masiva de desprestigio a partir de medios impresos, radio, televisión e internet, sobre tales garantías comunicativas, formulando que atentaban contra la Constitución Política Mexicana, los Derechos Universales del Hombre y los derechos humanos. Para lograr este objetivo, se recurrió a diversas figuras reconocidas por la opinión pública, barras informativas, noticiarios, plumas calificadas, voceros públicos, alcaldes de Jalisco, presidentes municipales, legisladores, gobernadores, partidos políticos, empresarios, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), la Iglesia católica, organismos internacionales como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), etcétera, con el fin de enfatizar diversas ideas que fundamentaran su malestar contra los derechos de las audiencias a pesar de representar un importante logro social (Madrid, 2018, p. 142).

Ao ser questionado publicamente pela indústria, por âncoras de rádio e televisão, meios impressos, entre outros com interesses comuns, o tema dos direitos das audiências marcou presença na agenda pública (Plata, 2023). Segundo González (2022, informação verbal), foi neste contexto de disputas e resistências que ganhou visibilidade, conquistando efetivamente espaço no debate público, especialmente devido à oposição dos meios comerciais às diretrizes publicadas pelo IFT.

Porque ahí fue donde se comenzó a hablar del tema. Paradójicamente, a partir de una oposición, porque los medios comerciales nunca lo manifestaron como “Nos oponemos a los derechos de las audiencias” (...). O sea, las audiencias son sus clientes, aunque no lo quieran reconocer, pero son sus clientes. Entonces, no decían “Estamos en contra de los derechos de las audiencias”, sino más bien decían que era un ataque a la libertad de expresión. (...) No es que estén en contra de los derechos

de las audiencias en todo caso. De lo que están en contra es de cualquier regulación que limite su modelo de negocio (González, 2022, informação verbal).

Para Águila (2022, informação verbal), essa postura era uma “resposta esperável” por parte dos meios comerciais, que sustentam a narrativa de que “regular é censurar”. O discurso que não é diferente do que é propagado na Argentina e no Brasil, por exemplo.

Segundo Edgard Rebouças (2006), essa postura é a estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo. Uma estratégia utilizada pelos empresários da comunicação para garantir a situação de anomia do setor, ou seja, a ausência de regulação. “Quem tem como objetivo principal visar o lucro, somente utiliza o discurso/escudo da liberdade e da democracia, quando quer maquiagem seus interesses particulares” (Rebouças, 2006, p. 42). Logo, sob o argumento de censura e ataque à liberdade de expressão, a intenção consiste em evitar qualquer tipo de regulação que impacte o modelo de negócio favorável aos seus interesses ou que limite seus poderes.

De acordo com Madrid (2018, p.142), “*el poder mediático le cobró ampliamente al Poder Ejecutivo el apoyo ideológico que le brindó durante las elecciones de 2012*”, das quais Enrique Peña Nieto saiu vitorioso. Como resultado dessas pressões midiáticas junto à opinião pública, os Poderes Executivo e Legislativo apresentaram, em janeiro de 2017, controvérsias constitucionais perante a SCJN para anular as garantias que foram aprovadas três anos antes com grande alarde e consenso (Pacto pelo México), no contexto das reformas e da sanção da LFTR.

Para o autor, tanto o Executivo quanto o Legislativo cederam ao poder midiático, representado pelos concessionários de meios comerciais, e abandonaram o compromisso constitucional assumido anteriormente de reconhecer os direitos fundamentais das audiências, um avanço no âmbito de direitos humanos no país (Madrid, 2017).

Así, emplazaron respectivamente dos controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por un lado, la del Poder Legislativo, mediante el Senado de la República; y por otro, la del Poder Ejecutivo, para impedir el avance de estas garantías comunicativas de los ciudadanos largamente esperadas durante el siglo XX y principios del siglo XXI (Madrid, 2018, p. 142/143).

A ação de inconstitucionalidade movida pelo Senado da República contra o Instituto Federal de Telecomunicações denunciava a suposta violação dos artigos 6, 7, 26, 28, 73, 78, 94 e 105 da Constituição Política Mexicana. Argumentava-se que os "*Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias*" violavam diversos preceitos constitucionais, como a liberdade de expressão, ao impor censura prévia aos comunicadores por diferenciar informação de opinião (Madrid, 2018).

Já a ação interposta pelo Poder Executivo questionava as prerrogativas da Câmara de Deputados e do Senado, sob o argumento de terem criado, com base nos artigos 15, inciso LIX, 216, inciso II, e 256 a 261, normas que violavam os princípios fundamentais da Constituição sobre o assunto. Dessa maneira, alegou-se que as diretrizes eram inconstitucionais, pois a competência de regular os direitos das audiências pertencia exclusivamente ao Presidente da República.

En este sentido, el Estado mexicano (poderes Ejecutivo y Legislativo) se convirtió en un títere institucional manejado por el poder mediático al renunciar a su responsabilidad esencial de velar por los derechos y las necesidades comunicativas de los grandes grupos sociales abandonados durante casi un siglo, y protegió los intereses de los grandes monopolios de la radiodifusión en el país (Madrid, 2018, p.144).

Assim como no episódio da “Lei Televisa” em 2005, sobressaíram-se os interesses dos conglomerados de radiodifusão mexicanos, e o Estado cedeu aos interesses dos concessionários comerciais em detrimento dos direitos das audiências. Além disso, apesar dos ataques diretos, o Instituto Federal de Telecomunicações não defendeu sua posição institucional, que estava em conformidade com a LFTR, e adiou a vigência da normativa, originalmente prevista para 16 de fevereiro de 2017, decidindo aguardar o veredicto da Suprema Corte (Madrid, 2018).

Esse cenário favoreceu a tramitação de uma reforma na Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão no ano de 2017, conhecida como contrarreforma, que representou um processo de enfraquecimento do IFT e um retrocesso dos direitos das audiências (Madrid, 2017). Se, por um lado, o Instituto aguardava a decisão da Suprema Corte, por outro, a maioria do Congresso Nacional, tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado, aprovou a reforma na lei (Plata, 2023), consolidando uma ação que favoreceu os interesses das indústrias duopolistas de rádio e televisão no país (Madrid, 2018).

A ação foi validada pelo presidente Enrique Peña Nieto com a publicação do Decreto no Diário Oficial da Federação em 31 de outubro de 2017, que reformou, adicionou e revogou diversas disposições da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão¹³⁰. Essas modificações impactaram diretamente os direitos das audiências, comprometendo o alcance

¹³⁰ Foram reformados: os incisos LIX e LXI do artigo 15; os incisos II e IV do artigo 216; os incisos II, IV e X, bem como o segundo parágrafo do artigo 256; o segundo, terceiro e quinto parágrafos do artigo 259; o primeiro parágrafo do artigo 260; o terceiro e quinto parágrafos do artigo 261; o quinto parágrafo do artigo 297; assim como a denominação do Capítulo IV do Título Décimo Quinto, que passou a ser “Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y Derechos de las Audiencias”. Além disso, foram adicionados o terceiro e o quarto parágrafos ao artigo 256; e revogados o inciso III do artigo 256, e o inciso II da alínea “c” do artigo 311 (México, 2017).

das defensorias e a atuação dos defensores ao estabelecerem uma perspectiva autorregulatória, além de limitarem as capacidades do IFT na tutela desses direitos.

(...) la mayoría del Congreso (...) aprobó una reforma a la LFRyT en abril de 2017, que eliminó las facultades del IFT en la tutela de los derechos de las audiencias, expulsó de la ley el derecho de la audiencia de diferenciar la información de la opinión en los espacios informativos, abrogó los lineamientos que nunca tuvieron vigencia y dejó la protección de los derechos de las audiencias a los mismos concesionarios, como “juez y parte”, bajo la vía de la autorregulación (Plata, 2023, p.20).

Nesse sentido, a contrarreforma desprotegeu e anulou direitos comunicativos e culturais anteriormente estabelecidos pela reforma constitucional de 2013, cujas modificações incluíram a supressão das garantias conquistadas. Por exemplo, além de eliminar a obrigação de distinguir claramente informações jornalísticas de opiniões, extinguiu a exigência para os concessionários de diferenciar publicidade e propaganda de conteúdo jornalístico (Madrid, 2018).

Com as modificações, as capacidades do Instituto Federal de Telecomunicações em relação aos direitos das audiências foram limitadas, o que enfraqueceu substancialmente as defensorias. A contrarreforma de 2017 instituiu um modelo de autorregulação, ao retirar as capacidades do IFT e conceder aos concessionários a prerrogativa de elaborar, por critérios próprios, seus códigos de ética, sem seguir diretrizes estabelecidas por um órgão regulador, contrariando o que foi estabelecido pelo marco regulatório. Com a anulação da perspectiva de correção, mesmo que continuassem obrigados a criar suas defensorias, já não possuíam a mandato de garantir que os concessionários seguissem critérios de imparcialidade e independência em suas transmissões (Madrid, 2018).

Para Beatriz Solís Leree, presidenta da Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA), a reforma de 2017 deixou os defensores de audiências sem as ferramentas necessárias para desempenhar suas funções, pois os códigos de ética passaram a ser emitidos (quando emitidos) livremente pelos concessionários, sem supervisão de autoridades competentes. Isso cria um estado de exceção, onde os concessionários decidem como e quando cumprir a lei, reduzindo o papel do defensor de audiências a mero espectador: *“(...) queda a discreción de los radiodifusores la protección de derechos. Es decir, son quienes deben cumplir con la ley y al mismo tiempo deciden cómo y cuándo la cumplen”* (AMDA, 2020).

Nesse cenário, diante de um flagrante ataque aos direitos das audiências, organizações da sociedade civil, como a AMDA, em dezembro de 2017, e o Centro de Litígio Estratégico

para a Defesa de Direitos Humanos, em março de 2018, interpuseram amparos (*juicio de amparo*¹³¹) contra a reforma de 2017 (Nogueira, 2022a).

O amparo interposto pela AMDA reclamava de atos considerados violatórios aos direitos humanos - e aos direitos das audiências, portanto - e às garantias reconhecidas no ordenamento jurídico mexicano: a inconstitucionalidade dos segundo e terceiro parágrafos do artigo 256 da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (referentes ao texto pós-contrarreforma de 2017); a revogação dos "*Lineamientos Generales sobre la defensa de las audiencias*", estabelecida no decreto de reforma da LFTR; e as consequências lógico-jurídicas derivadas dos atos reclamados anteriormente. As autoridades responsáveis pelos atos em questão, seja por emissão, promulgação ou referendo, foram a Câmara de Deputados e o Senado, por meio dos presidentes das respectivas mesas diretoras, o Presidente Constitucional dos Estados Unidos Mexicanos e o Secretário de Governo (AMDA, 2017).

Os reclamantes¹³² alegaram que esses atos prejudicavam a capacidade de realizar os procedimentos de defesa das audiências, conforme estabelecido nos artigos 34 a 44 dos "*Lineamientos Generales*". Ademais, reduziram o campo de proteção dos direitos das audiências, aos quais são obrigados por lei a defender. Nesse sentido, os signatários consideravam que a contrarreforma, ao suprimir as faculdades do IFT para emitir as diretrizes, deixava "*en manos del propio sujeto obligado, es decir, el concesionario, la protección de los derechos de radioescuchas y televidentes*" (AMDA, 2020, p. 1).

Além disso, 47 senadores de diversos partidos políticos ingressaram com uma ação de inconstitucionalidade junto à Suprema Corte de Justiça da Nação contra o Decreto que reformou, adicionou e revogou diversas disposições da LFTR¹³³, alegando violações ao procedimento legislativo e retrocessos aos direitos das audiências (Plata, 2023).

Outra medida impulsionada pela AMDA para combater a contrarreforma foi a campanha "*Nuestros Derechos como Audiencias de REGRESO*", que incluiu diversas ações,

¹³¹ O *juicio de amparo*, nominado em diante como amparo ou recurso, é uma garantia constitucional existente no ordenamento jurídico mexicano desde 1834 (Corrêa, 2000), regido, atualmente, pela Lei de Amparo de 2013, que regulamenta os artigos 103 e 107 da Constituição Política do México (México, 2013a). Este mecanismo é destinado a resolver controvérsias relacionadas a normas gerais, atos ou omissões, realizados por autoridades públicas ou particulares que violem os direitos humanos, as garantias constitucionais e os tratados internacionais que o país seja signatário (México, 2013a). Segundo Bertachini (2012, s/p), o *juicio de amparo* é considerado por alguns autores como inspiração do mandado de segurança no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, além de proteger os direitos individuais contra atos de autoridade pública, também é um mecanismo de controle da constitucionalidade das leis.

¹³² O amparo foi assinado por Adriana Solórzano Fuentes, na qualidade de presidenta da pessoa jurídica reclamante, a Associação Mexicana de Defensorias de Audiências, juntamente com os defensores Gabriel Sosa Plata, Beatriz Solís Leree e Lenin Martell Gámez.

¹³³ MÉXICO, Ação de Inconstitucionalidade. 2017. *Senadores de la LXIII Legislatura, Acción de inconstitucionalidad vs. Congreso de la Unión, noviembre 2017*, disponível em: <https://bit.ly/3Mgu5u7>

como a publicação de posicionamentos públicos e a realização de espaços de debates, entre os quais, o fórum “*Derechos de las Audiencias. Nuestros derechos de regreso*”, em parceria com a Associação Mexicana de Direito à Informação (AMEDI) e a Organização Interamericana de Defensoras e Defensores de Audiências (OID), e apoio da *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* (CDHDF) (AMDA, 2019; CDHDF, 2019).

Em março de 2019, diversas organizações da sociedade civil e vinculadas à academia, assim como jornalistas, defensores e cidadãos em geral, divulgaram um posicionamento direcionado à Suprema Corte de Justiça da Nação, ao Congresso e à opinião pública. Estes atores e atrizes, posicionados como audiências, enfatizavam que as mudanças na legislação representavam um retrocesso nas conquistas em termos de proteção e garantia dos direitos das audiências. Além disso, demonstraram preocupação com a transição de um modelo coregulatório para um modelo autorregulatório, enfraquecendo a figura da defensoria de audiências e deixando-a completamente à mercê das decisões dos concessionários (AMDA, 2019).

Um cenário de controvérsias e disputas, no qual as organizações sociais se mobilizaram, mais uma vez, contra uma reforma que representava uma ameaça aos direitos recém-conquistados, mas que, por outro lado, atendia aos interesses das elites políticas e econômicas.

A exemplo do que ocorreu no contexto da “Lei Televisa”, coube ao Poder Judiciário resolver a questão, ou seja, defender os direitos das audiências frente aos interesses dos concessionários comerciais, protegidos pela ação dos Poderes Legislativo e Executivo. Em 2020, o Poder Judicial Federal proveu o recurso de amparo da AMDA e determinou de forma definitiva a inconstitucionalidade das modificações no artigo 256 da LFTR, “*por violar el principio de reserva de ley y transgredir el derecho fundamental que los defensores de las audiencias tienen ‘a defender derechos humanos’*” (Plata, 2023, p. 20).

A partir disso, Plata (2023) explica que, uma vez notificado da sentença, o Congresso teria 30 dias para invalidar a reforma do artigo 256 e manter intactas as prerrogativas do Instituto Federal de Telecomunicações para implementar ou modificar as diretrizes de defesa dos direitos das audiências, revogadas anteriormente. No entanto, desde a sentença, os grupos comerciais apresentaram recursos de revisão para impedir seu cumprimento, além de contestá-la por meio de seus noticiários televisivos e radiofônicos e na mídia impressa. Da mesma forma, em fevereiro de 2022, o recurso interposto pelo Centro de Litígio Estratégico para a Defesa de Direitos Humanos também obteve sentença favorável, na qual toda a reforma de 2017 foi invalidada (Plata, 2023).

Segundo María de las Mercedes Olivares Tresgallo (2022, informação verbal), diretora da AMDA, após a Associação ganhar o amparo, os concessionários comerciais, representados pela Câmara de Indústria de Rádio e Televisão (CIRT), reafirmaram a narrativa de que regular os direitos das audiências representava uma forma de censura. Uma postura amplamente divulgada pelos meios comerciais.

(...) [en] una conferencia de prensa que dio la CIRT (...) cuando se gana un amparo, que justamente interpone esta asociación que te comento, la Asociación Mexicana de las Defensorías de las Audiencias (...). Y entonces la CIRT sale con todo el impacto que tiene, porque son miles de concesionarias las que forman parte de la CIRT, a decir que, pues, el tema de los derechos de las audiencias es censura (Tresgallo, 2022, informação verbal).

Tresgallo (2022, informação verbal) relata que essa campanha massiva foi enfrentada pela articulação dos defensores, especialmente aqueles que atuam nos meios públicos federais, com o apoio do Sistema Público de Radiodifusão Mexicano (SPR), cujo alcance é nacional, enfatizando o contrário: “*salieron justamente con un posicionamiento de decir que de ninguna manera es censura, que sencillamente los derechos de las audiencias lo que pretende es equilibrar una relación entre la audiencia y el medio*”. Como também destacado por González (2022, informação verbal), à medida que os meios comerciais se posicionavam contrários, mais a reflexão e o debate sobre o tema se colocavam na agenda pública do México. Ambas concordam que o fato de a pauta ter ganhado repercussão tem o aspecto positivo de constituir-se como uma oportunidade única, até então, para reflexão e debate a nível nacional sobre os direitos das audiências.

Em agosto de 2022, ao julgar a ação de inconstitucionalidade interposta pelo grupo de senadores, a SCJN decidiu pela proteção dos direitos das audiências e invalidou a reforma, pois sua aprovação ocorreu sem cumprir a normatividade devida no Congresso, determinando assim o retorno ao cenário normativo anterior a 2017, incluindo a publicação das diretrizes gerais (Plata, 2023). Dessa forma, foram reconhecidas “*las irregularidades del proceso legislativo de reforma promovido por cierto sector de la industria y por el que se redujeron los derechos de las audiencias*” (AMDA, 2022, p.01). Apesar de a decisão constituir uma vitória para as audiências e a sociedade civil, a sentença da Suprema Corte de Justiça da Nação foi objeto de questionamentos por parte dos concessionários comerciais, como já era esperado (Plata, 2023).

Além da extensa disputa judicial que limita as capacidades do IFT e permite que os concessionários estabeleçam suas próprias diretrizes sem supervisão, outros fatores impactam a implementação das defensorias de audiências. Mesmo antes da reforma de 2017, a

implementação desses instrumentos dependia da decisão de cada instituição e/ou empresa de comunicação

Ao contrário da Argentina, onde há financiamento definido por lei, a manutenção das defensorias no México é responsabilidade dos concessionários e envolve interesses econômicos. Existem exemplos de meios públicos que já possuíam defensorias antes da LFTR e que continuam em funcionamento após sua sanção, alinhadas aos princípios do direito humano à comunicação e da comunicação pública, e também ao processo de implementação específico em cada caso. No entanto, também há meios privados que criaram defensorias para cumprir a obrigação legal, sem deixar claro como se relacionam com as audiências ou quais atividades desenvolvem. Um exemplo é a Defensoria de Audiências da CIRT, que atende a uma grande parte dos meios comerciais, ou seja, qualquer uma das quase 1600 emissoras comerciais que integram a Câmara pode utilizar esse serviço.

Apesar da decisão da Suprema Corte pela inconstitucionalidade da reforma de 2017, o Congresso ainda não procedeu com o retorno à redação original dos artigos reformados, tampouco houve a publicação das diretrizes para a defesa dos direitos das audiências.

Embora conste no texto vigente da lei a indicação de “*Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 16-12-2022 y notificados los puntos resolutivos previamente al Congreso de la Unión para efectos legales el 30-08-2022*”, os artigos revogados e reformados não retornaram à redação original anterior à reforma de 2017 (México, 2014). Até a finalização desta tese, em março de 2024, os alcances da sentença não estavam claros (Plata, 2023), sem que tivesse sido cumprida efetivamente. Em razão disso, as audiências mexicanas ainda reivindicam: “*nuestros derechos de regreso*”.

10.2 Na Argentina: o Estado deve implementar uma defensoria nacional

A sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) em 10 de outubro de 2009 estabeleceu as bases para a criação da Defensoria do Público argentina. No entanto, a exemplo de outras instituições participativas criadas a partir de políticas de comunicação na América Latina, seu processo de implementação não aconteceu de forma automática.

Impasses relacionados à falta de acordos parlamentares para a formação da Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, responsável pela designação do defensor do público, atrasaram em cerca de três anos o processo de fundação da instituição (Ottaviano, 2021).

Somente em 2012, uma vez formada, a Comissão Bicameral realizou o processo de escolha, seguindo estritamente as diretrizes estabelecidas na LSCA. Em 14 de novembro de 2012, a Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual (DPSCA) foi formalmente constituída, com a designação de Cynthia Ottaviano como a primeira defensora do público do país, por resolução conjunta de ambas as câmaras do Congresso da Nação (Nogueira, 2018).

A indicação de Ottaviano ocorreu após um período de consulta pública, tempo para avaliação da candidatura, impugnações, recebimento de adesões, e contou com amplo apoio da sociedade civil, incluindo mais de 800 adesões (DPSCA, 2016a).

Na sequência, a votação para a escolha da defensora ocorreu nas duas casas do Congresso argentino. Na Câmara de Deputados, o processo foi rápido, com votação realizada com mãos levantadas e sem oradores. No Senado, por sua vez, o oficialismo impôs sua maioria com 39 votos favoráveis à designação contra 22 negativos da oposição (Pérez-Alaejos, Prieto e Rubini, 2021).

Segundo Ottaviano (2022, informação verbal), as conversas prévias com especialistas e pessoas que atuaram em experiências de defensorias na Argentina demonstravam uma frustração com a efetividade desse instrumento, seus alcances e resultados. Ela relata que havia uma preocupação sobre como construir a legitimidade instituição desde o início, considerando o cenário de alta conflitividade comunicacional no país. Essa construção começou no processo de designação, no qual, além do apoio de organizações da sociedade civil, demonstrando um consenso social, conseguiu obter o reconhecimento das forças políticas no Congresso da Nação. A única objeção à sua candidatura, relembra, foi feita pelo Grupo Clarín.

Yo tengo más de mil adhesiones y una objeción del Grupo Clarín, que es el grupo más concentrado de Argentina. Esa objeción está escrita y estaba vinculada con mi investigación periodística sobre Papel Prensa, los vínculos de ese grupo concentrado con la dictadura cívico-militar, mis columnas de opinión, es decir, toda mi tarea

periodística compilada en una objeción. (...) [pero] la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual dice quiénes pueden presentar apoyos u observaciones, y no son obviamente los licenciarios, son las personas o son las organizaciones (Ottaviano, 2022, información verbal).

Embora destituído de prerrogativa para expressar apoio ou impugnar a candidatura da titular da Defensoria do Público, a objeção apresentada pelo Grupo Clarín constituiu um fato político relevante para compreendermos a preocupação com a construção da legitimidade da instituição desde o processo de designação. Em razão disso, Ottaviano (2022, informação verbal) reforçou a necessidade de submeter-se não apenas ao escrutínio da Comissão Bicameral, mas também passar pela votação no Congresso. Ela recorda que havia quem considerasse um risco se submeter a essa votação ampliada e atrasar ainda mais a criação da defensoria, uma vez que a lei permitia uma interpretação ambígua sobre como seria o “acordo por ambas as câmaras”.

Si vos lees la ley, dice “Por acuerdo de ambas Cámaras”, y eso tenía dos interpretaciones posibles: que de la Comisión Bicameral saliera tu nombre y las presidencias de ambas Cámaras hicieran un acuerdo y te nombraran; o la interpretación que yo pedí que se hiciera, que era salir nombrada por la Comisión Bicameral, pero que el pleno del Congreso, es decir, ambas Cámaras en plenario, me votaran. Esto fue toda una discusión y todo un debate (...). Había quienes consideraban que era un riesgo exponerme ante ambas Cámaras, justamente por el debate que se había dado en la Comisión Bicameral, y yo dije “todo lo contrario, si no salgo como defensora con el apoyo de la mayoría de ambas Cámaras, después voy a tener problemas en el ejercicio de la función”. Yo necesito que mi candidatura sea apoyada por las fuerzas parlamentarias, por las organizaciones sociales, y personalidades (...) [tenía el apoyo] de la sociedad civil, de todo el ámbito de los derechos humanos, la profesión, la academia, los sindicatos. (...) Necesito un apoyo contundente para ejercer la función, porque la legitimidad se construye con trabajo, pero también con un consenso social en torno a que yo tenía que ser la primera defensora, sobre todo interpretando en esta genealogía que surgimos como primos-hermanos de las defensorías del pueblo. Y en Argentina, la Defensoría del Pueblo, el defensor o la defensora, no solo tiene que salir de la Comisión Bicameral, sino que debe ser votado por los 2/3 de ambas Cámaras, [mientras que] en la Defensoría del Público es por mayoría simple. (...) Y, bueno, fuimos al pleno de ambas Cámaras y finalmente me votaron. En diputados ni siquiera se contabilizaron los votos, porque fue una abrumadora mayoría, y en senadores, por un voto no fueron 2/3 que no se necesitaban, pero para mí era importante que esto fuera así (Ottaviano, 2022, información verbal).

A postura de Ottaviano demonstra sua compreensão do que estava inscrito na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual e da importância de ter respaldo para construir legitimidade para o exercício da função de defensora do público. Ao enfrentar o pleno de ambas as Câmaras, consolidou a posição institucional e reforçou o consenso social em torno da criação da Defensoria do Público. Essa compreensão acabou por se refletir também na estruturação da instituição e especialmente na composição da equipe fundadora.

10.2.1 Uma instituição pública criada do zero

Refletir sobre o que significou criar uma instituição do zero como uma construção simbólica significativa requer interpretação e reinterpretação, uma vez que as formas simbólicas estão intrinsecamente ligadas às condições sociais em que são produzidas e aos significados e expressões atribuídos pelos sujeitos a essas construções complexas (Thompson, 1995).

Mais do que um exercício descritivo, histórico e analítico das especificidades do processo de implementação da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, a partir da sanção da LSCA, lidamos com os significados e as expressões atribuídas pelos sujeitos que participaram diretamente do processo. Logo, propomos esse exercício interpretativo e reinterpretação, fundamentado no referencial teórico e metodológico, mas, sobretudo, respeitando as trajetórias e as experiências desses atores e atrizes.

“*Vos pensás que a mí lo que me dan es — hacen un papelito —, el nombramiento como defensora del público. Eso fue todo lo que me dieron. ¿Y ahora?*”, conta Cynthia Ottaviano (2022, informação verbal) ao recordar o processo de designação e o início da Defensoria do Público que, apesar de formalmente criada, não estava constituída e estruturada na prática. Com aquele “*papelito*” nas mãos, Ottaviano inicia um processo complexo e desafiador para estruturar e estabelecer a instituição: “*con este nombramiento comienza toda la labor*”, relembra.

Criar a Defensoria do Público do zero envolveu uma série de desafios, que incluíram o entendimento da natureza da instituição, as expectativas inerentes à sua fundação, os aspectos administrativos, a definição de uma estrutura mínima de funcionamento e a seleção da equipe fundadora, além das burocracias inerentes à Administração Pública

Conforme relato de Sebastián Janeiro (2022, informação verbal), integrante da equipe fundadora, um dos desafios ao fundar a Defensoria do Público foi exatamente seu caráter inovador. Não havia uma instituição semelhante para servir de modelo, embora houvesse referências em outros órgãos estatais e em experiências de defensorias de outros países.

Había mucho entusiasmo por parte de quienes nos habían convocado, porque era una experiencia innovadora, (...) no había antecedentes, (...) de otras instituciones a nivel mundial. Entonces, estaba todo por hacer y medio que fue un aprender haciendo, porque a medida que íbamos fundando la defensoría, íbamos aprendiendo (...) (Janeiro, 2022, informação verbal).

Ottaviano (2022, informação verbal) relata que, quando surgiu a possibilidade de fundar a primeira defensoria do público na Argentina, iniciou um processo intenso de pesquisa e aprofundamento sobre a figura, o que foi crucial para a definição da estrutura e das dinâmicas

de funcionamento da instituição. Nesse período, dedicou-se a entrevistar pessoas envolvidas na fundação de outros órgãos de direitos humanos, como a Defensoria do Povo e o Instituto Nacional para a Discriminação e a Xenofobia (INADI). Além disso, buscou especialistas na temática das defensorias e direitos das audiências, como Flavia Pauwels na Argentina, e defensores de outros países da América Latina. Também se reuniu com especialistas argentinos do campo da comunicação, como Damián Loretti e Ana Lidia Elíades, pessoas que trabalharam na redação da LSCA, e integrantes de organizações sociais, como da Coalizão por uma Comunicação Democrática.

Segundo Ottaviano (2022, informação verbal), essas interações foram fundamentais para compreender os mecanismos de resolução de conflitos e os desafios enfrentados por outros defensores, além das expectativas inscritas na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual em torno da criação de uma instituição da democracia.

(...) Todo ese mes la verdad que fue muy intenso en cuanto a, por un lado, poder coronar todo ese trabajo previo de indagación personal, individual, para poder llevarlo a un plano colectivo, y pensar como estructurar la defensoría, porque vos no te olvidés que, desde mi punto de vista, yo tenía un mandato muy claro. La ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, artículos 19 y 20, es muy específica. Al poder dialogar con las personas que impulsaron ese articulado, también quedaba muy claro cuál era la intención, que era un espacio de puertas abiertas de participación ciudadana desde la recuperación democrática. Ahí sí pude profundizar sobre lo que fue el COCODE – Consejo para la Consolidación Democrática –, el trabajo en comisiones, la intención que tuvieron (...) por qué veían la necesidad de fundar una defensoría. En realidad, ellos hablan del defensor del público (Ottaviano, 2022, informação verbal).

Ao aprofundar-se nos artigos 19 e 20 da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, Ottaviano buscava compreender a intenção por trás da criação da Defensoria do Público e a importância de moldar a instituição como um espaço de participação cidadã, cujos anseios advinham da recuperação democrática. Sob essa perspectiva, a estruturação alinhou-se ao processo de construção de legitimidade, evidenciado tanto na escolha das pessoas integrantes da equipe fundadora quanto no formato inicial desenhado para o organismo

Desde o início, os postos de trabalho da Defensoria do Público foram ocupados por profissionais provenientes de meios autogestionados, como rádios comunitárias, e de organizações sociais que integravam a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática e impulsionaram a LSCA (Segura e Linares, no prelo). Além disso, a equipe incluiu pessoas vinculadas à academia e à pesquisa, e com experiência no serviço público.

Había experiencias diversas, muchos que venían del sector de las universidades, del académico, dentro del sector de la militancia popular, comunitaria, alternativa, otros que venían con la experiencia de haber trabajado en el Estado (Janeiro, 2022, informação verbal).

Ottaviano (2022, informação verbal) afirma que estava convicta da decisão de fundar a defensoria com pessoas selecionadas a partir de suas trajetórias e experiências. *“Estas 20 personas, que son las que van a fundar conmigo esta defensoría, tienen trayectorias en las áreas que reconocemos que van a ser fundamentales para poder hacerlo”*.

Uma equipe de 20 pessoas que, juntamente com a defensora, foi responsável por estruturar a instituição e definir sua dinâmica de funcionamento. Uma composição comprometida com a diversidade de origens e experiências, que reconheceu setores-chave na luta pela democratização da comunicação, como destacado por Ernesto Lamas (2022, informação verbal), primeiro diretor de Capacitação e Promoção da Defensoria do Público. Essa definição impactou diretamente na implementação, na atuação e na sobrevivência da Defensoria do Público ao longo dos anos.

Yo creo que ella [Cynthia] tuvo la inteligencia, la generosidad y la voluntad política de conformar un equipo de fundación con directoras y directores que ella no conocía personalmente, pero que sí conocía sus trayectorias. Y cada una, cada uno tenía un recorrido en la expertise que necesitaba para estar al frente de cada una de las direcciones, con resultados muy concretos y con reconocimiento de los sectores de los que devenían. Así fue como se llamó a una abogada que venía del mundo de los derechos humanos para dirigir el área de abogados; llamó a un académico para ponerse al frente del equipo de investigación; y me convoca a mí para ponerme al frente del equipo de capacitación y promoción. Ninguno o ninguna conocíamos de antes a Cynthia. O sea, Cynthia no armó un equipo con gente de su confianza previa, sino que lo que hizo fue ir construyendo la confianza a partir del trabajo concreto. Me parece que eso fue un gran mérito de la fundación, porque, bueno, convocó a gente que ya tenía una mirada cerca de lo que habría que hacerse, venía con un plan de trabajo posible. Por supuesto, tuvimos que recrearlo, porque el organismo, como vos sabés, no existía de antes, entonces era todo empezarlo desde cero, y para lo cual habría que crear reglamentos, organigramas, metodologías y empezar a conocer y conformar los equipos (Lamas, 2022, informação verbal).

Ottaviano (2022, informação verbal) relata que pensou, inicialmente, em uma estrutura horizontal organizada por áreas temáticas e por grupos historicamente vulneráveis. *“Por eso, el primer diseño estructural que hice era de 20 personas para trabajar en esas áreas; había pensado la estructuración por áreas temáticas y no por las direcciones que finalmente hicimos”*. Contudo, surgiram objeções quanto a essa estrutura horizontal, pois defensoria não seria uma ONG e que deveria ser estabelecida como uma instituição estatal e nacional. Isso implicava todos os trâmites burocráticos devidos, além do desafio de *“crear el organismo público nacional más joven de la historia de nuestra recuperación democrática y autónomo”*, destaca.

Ao lembrar esse processo e os primeiros passos para a implementação da Defensoria do Público, ela explica que, após a designação, foi necessário materializá-la, ou seja, além da

equipe fundadora, ter um local próprio para o trabalho, pois até então o organismo existia somente com uma titular designada.

Imagínate que no había nada. Entonces, lo primero que solicité fue el nombramiento del equipo fundador, después fueron todos concursos, pero el inicio fue con un equipo fundador de 20 personas. Solicité un espacio físico que nos dieron en un nuevo edificio, que iba a tener la Cámara de Diputados. Así que primero funcionamos ahí, casi un año entero, hasta que logramos que nos transfirieran los recursos económicos que la ley manda y con esos recursos económicos pudimos ir finalmente a la casa de la Defensoría del Público. Así que lo primero que hubo que hacer también fue una tarea material, además del trabajo simbólico (...) en principio no teníamos nada, yo tenía el nombramiento en una hoja y, bueno, una idea y un proyecto de cómo creía que debería ser la fundación de la Defensoría del Público (Ottaviano, 2017, informação verbal).

Nesse contexto, Ottaviano (2022, informação verbal) menciona o apoio do então presidente da Comissão Bicameral, que orientou a estruturação do organograma institucional, destacando também o papel fundamental desempenhado por Celeste Conde, primeira diretora de Administração da Defensoria do Público, no processo para fundar a instituição e colocá-la em pleno funcionamento. *“Sin esa Dirección de Administración, no hubiera habido defensoría, porque allí es donde vos radicás. Por eso, no somos una ONG”*.

A constituição da Diretoria de Administração foi fundamental para o reconhecimento da Defensoria do Público como organismo autônomo pelo Estado Nacional, em virtude dos desafios enfrentados na condução dos trâmites burocráticos para fundação formal da nova instituição.

Sobre esse ponto, Conde (2022, informação verbal) relata que, desde o início, buscou-se estabelecer uma instituição ágil que pudesse operar rapidamente sem se perder na burocracia, mantendo a transparência e a responsabilidade em seu funcionamento. *“Lo que entendimos — sí, nos pusimos de acuerdo— era que queríamos un organismo ágil, (...) que saliera a la cancha rápidamente, que no nos perdiéramos en la burocracia y en los tiempos de la [misma]”*.

Diante disso, seis dias após a designação de Cynthia Ottaviano, em 20 de novembro de 2012, foi emitida a Resolução N° 1 que estabelecia o Regimento Interno da instituição (DPSCA, 2012a). O documento continha normas, diretrizes de funcionamento, procedimentos e organização interna, definindo também as responsabilidades da defensora e dos servidores, além de estabelecer uma estrutura organizacional mínima e funcional para a Defensoria do Público.

Assim, as primeiras normativas oficiais definiram as bases para o desenvolvimento da estrutura, missão e função de cada uma das diretorias e departamentos (Conde, 2022, informação verbal), a exemplo da Resolução n° 3, de 05 de dezembro de 2012, que estabeleceu

a estrutura de primeiro nível, com diretorias gerais (DPSCA, 2012b). Outras normativas estabeleceram a estrutura em nível mais operacional, focada na atividade fim da defensoria.

Concomitantemente, ocorria a busca pelas pessoas para constituir a equipe fundadora, com perfil alinhado às expectativas da nova instituição.

(...) encontrar a las personas para cada uno de los cargos no era fácil, porque si queremos salir a la cancha rápidamente, como era lo que quería a Cynthia, no podemos esperar a capacitar a las personas. Tienen que ser personas ya capacitadas. Y tampoco puedo esperar a conocernos demasiado, tengo que trabajar con gente que nos entendamos, (...) que manejamos un mismo lenguaje (Conde, 2022, informação verbal).

A escolha por pessoas com trajetórias e experiências na área de atuação da Defensoria do Público também foi uma decisão estratégica, tendo em vista que, em virtude da expectativa de brevidade na constituição formal e no efetivo funcionamento, não haveria tempo para capacitar essas pessoas.

Outros órgãos e instituições estatais, como a Auditoria Geral da Nação, a Defensoria do Povo e, especialmente, o Ministério da Economia e a Câmara de Deputados (Comissão Bicameral), colaboraram com a implementação da defensoria. Os dois últimos contribuíram principalmente com questões financeiras e administrativas, como a inclusão no orçamento nacional, a definição da estrutura organizacional, a organização dos recursos e a execução dos gastos, e a implementação de sistemas informatizados necessários para a administração (Conde, 2022, informação verbal; Ottaviano, 2022, informação verbal).

O caráter inovador da Defensoria do Público implicava em desafios específicos em relação à sua implementação. De acordo com Conde (2022, informação verbal), inicialmente, foi necessário decidir se seria um organismo centralizado ou descentralizado, o que implicaria nos prazos para sua criação e, especialmente, no perfil institucional. Ela relata que a opção por se constituir como um organismo centralizado consistia em maior transparência e eficiência na administração e gestão da instituição. A ex-diretora explica as implicações relacionadas aos dois modelos:

Cambiaba los tiempos para la creación del organismo y para la puesta en funcionamiento. Si sos un organismo de la administración central, te damos todos los sistemas del Ministerio de Economía. Listo, avanzamos por ahí, quiero todos los sistemas. Además, estábamos online, manejábamos el presupuesto, la tesorería, las compras y la contabilidad online con el Ministerio de Economía, y eso nos permitió salir muy rápidamente a la cancha, aun perdiendo la autonomía que tienen otros organismos. Pero también ganamos en transparencia, porque el ciudadano o la ciudadana podían hacer clic y mirar en la página web nuestro presupuesto y la ejecución presupuestaria al día. Ser un organismo descentralizado no te da ese nivel de transparencia. Y teníamos que arreglarnos, contratar nuestro propio sistema informático. Pero, ojo, tienes que estar avalado por el sistema, por Economía. No podés hacer cualquier cosa. Entonces, bueno, ahí decidimos tomar este camino (...) (Conde, 2022, informação verbal).

No que diz respeito à infraestrutura, foi necessário buscar e adaptar um espaço físico para as instalações da Defensoria, que cumprisse, especialmente, com os requisitos de acessibilidade. Enquanto procuravam uma sede própria, a instituição funcionou por aproximadamente um ano em um escritório cedido pela Câmara de Deputados.

Desde el inicio, contamos también con la colaboración de la Cámara de Diputados para tener un arquitecto que nos ayudara a pensar en cada uno de los lugares a los que íbamos y qué capacidades constructivas y funcionales podríamos tener. Tuvimos que hacer nuestro proyecto de necesidades. ¿Qué organismo queremos ser en todos los sentidos? Queremos oficinas abiertas, transparentes, con dignidad para los trabajadores, que sea un lugar agradable, colorido, con accesibilidad. Bueno, de a poco, con los arquitectos de la Cámara de Diputados y con el equipo que tuvimos, pudimos ir construyendo eso. Y había que pensar: no tenemos escritorio. Bueno, en principio, encontrar el edificio para alquilar, alquilarlo, proyectar la obra, licitar la obra con, digamos, el equipo de compras de la Cámara de Diputados, con las oficinas de presupuesto de la Cámara de Diputados, con los arquitectos de la Cámara. Entonces, no fue fácil hacer todo eso y, digamos, aún con todas esas dificultades, al año estábamos mudándonos al edificio de Alsina, que es muy lindo, no sé si lo llegaste a conocer. Pero, bueno, tiene algo distinto al resto de los organismos (Conde, 2022, informação verbal).

Além de lidar com essas questões, a equipe tinha o desafio de disponibilizar os serviços da defensoria ao público. Por isso, a prioridade foi estabelecer o serviço de atendimento telefônico 0800 para atender às demandas das audiências com a maior brevidade possível, assim como criar um site para que pudessem acessar informações sobre a instituição. “Entonces, había que tener página web desde el día uno, ya había que tener teleatención al público desde el día uno” (Conde, 2022, informação verbal).

O site e o serviço de atendimento telefônico proporcionariam meios para as audiências acessarem informações sobre a instituição e apresentarem suas preocupações. De acordo com a entrevistada, isso demandou um trabalho específico da equipe de tecnologia para implementar um sistema informatizado capaz de atender o público, bem como registrar as demandas e os processos inerentes. Gradualmente, também foram desenvolvidos sistemas específicos para cada necessidade, como os de Recursos Humanos para gerenciamento de documentos e concursos, além da publicação de atos administrativos, resoluções e disposições no site institucional. A Defensoria também aderiu ao Sistema Nacional de Compras para garantir a transparência dos procedimentos realizados no âmbito da instituição. Essas atividades exigiam uma gestão cuidadosa e a aquisição de servidores próprios para garantir a segurança dos dados institucionais (Conde, 2022, informação verbal).

Os recursos destinados à Defensoria do Público foram inicialmente geridos pela Câmara de Deputados. Com o estabelecimento de um serviço administrativo-financeiro próprio, o

primeiro passo foi buscar o reconhecimento no orçamento nacional, incluído, provisoriamente, como um programa orçamentário da Câmara de Deputados. Isso permitiu a utilização dos fundos e do orçamento para cobrir os gastos iniciais, ou seja, fundos mínimos para arcar com as despesas menores. O passo seguinte foi o trâmite para obter autonomia financeira e administrativa, especialmente porque, com o aumento das atividades, os custos aumentaram gradualmente, levando à necessidade de a Defensoria gerenciar suas próprias finanças de forma independente (Conde, 2022, informação verbal).

A partir disso, a entrevistada conta que foram iniciados os trâmites junto ao Ministério da Economia para que pudessem ser autônomos e manejar a administração financeira e orçamentária, como era feito pela Câmara de Deputados, mas sem depender deles (Conde, 2022, informação verbal).

Com o suporte fornecido pelo Ministério, incluindo capacitação direta e assistência em sistemas informatizados, e os esforços concentrados da equipe fundadora, conseguiram finalizar os trâmites em aproximadamente seis meses, quando a estimativa inicial era de que o processo levaria pelo menos dois anos.

El Ministerio de Economía tiene un equipo muy bueno para la organización de este tipo de organismo, que muchas veces no son organismos nuevos, son fusiones, son desprendimientos. Pero bueno, digamos, tienen un manual y estos son los pasos a seguir y lo primero que nos dijeron... nosotros le dijimos "Mira, queremos hacerlo en seis meses." "No, no, esto les va a llevar dos años." (...) Y, bueno, nos llevó seis meses, porque hicimos todo muy rápidamente a conciencia, sin esperar un minuto, con mucha capacitación, porque lo bueno es que también el Ministerio de Economía de la Nación hace la capacitación para todos, para el personal, digamos. E incluso hubo una persona que estuvo dos meses (del Ministerio de Economía) trabajando con nosotros en las oficinas de Diputados para ayudarnos a entender los sistemas informáticos (Conde, 2022, informação verbal).

A partir desse trabalho, Conde (2022, informação verbal) estima que cerca de seis meses após a designação de Cynthia Ottaviano a Defensoria do Público já estava formalmente fundada, com um serviço administrativo-financeiro estabelecido e formalmente autônoma: *"(...) éramos un organismo, teníamos sistema informático, presupuesto, podíamos pagar, teníamos cuenta bancaria, aparecíamos en el presupuesto, y podíamos ejecutarlo"*. Além disso, em 2014, já funcionava no prédio da Alsina, endereço da instituição há mais de 10 anos, contava com o Estatuto de Pessoal de Quadro Permanente (Argentina, 2014) e com condições para realização de concurso para ingresso no quadro permanente. *"(...) Nuestra propia experiencia es que en diciembre de 2012 nacimos, en diciembre de 2013 estábamos mudándonos. En febrero de 2014 teníamos el Estatuto del Personal"* (Conde, 2022, informação verbal).

Os esforços concentrados pela equipe fundadora, a condução da defensora, os suportes técnicos e os apoios políticos levaram a Defensoria do Público a “*salir a la cancha*” com brevidade, mesmo diante dos desafios inerentes aos trâmites burocráticos e à estruturação administrativa necessários à constituição formal de uma instituição pública. Afinal, havia a urgência de fundá-la após três anos de espera desde a sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) em outubro de 2009, ou, se retomarmos a gênese da Defensoria do Público, de 25 anos desde a apresentação do projeto de lei do Conselho para a Consolidação Democrática em 1987.

10.2.2 Diretorias estratégicas, linhas de trabalho e a participação da sociedade civil

A Defensoria do Público foi estruturada de forma inovadora, em observância às disposições da LSCA e aos trâmites administrativos devidos. Teve como referência outros organismos de direitos humanos do país, assim como documentos e debates internacionais relacionados ao direito à comunicação e experiências de defensorias de outros países latino-americanos. Ademais, o conhecimento e as trajetórias das pessoas que tiveram a missão de fundá-la e construí-la foram fundamentais nesse processo.

Yo creo que la ventaja de empezar con un organismo desde cero fue precisamente que estaba todo por hacer, entonces hubo bastante libertad (...) y bastante creatividad también a la hora de pensar qué hacer en relación a las distintas propuestas que habían relacionadas con las funciones que tenía la defensoría y, digamos, había que fundar de alguna forma (Beccaria, 2022, informação verbal).

Para estruturar a Defensoria do Público, conforme preconizado na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, foi fundamental a pesquisa realizada sobre a estrutura e as atividades desenvolvidas por defensorias de audiências em diferentes países do mundo, assim como sobre as dinâmicas de funcionamento de outros organismos de direitos humanos argentinos. Além disso, alinhada a critérios de racionalidade e eficiência na consecução dos objetivos propostos, adotou-se uma estruturação organizativa tradicional, em dois níveis, aprovada por meio das resoluções¹³⁴ N° 3/12, 4/13, 73/13 e 79/13. O primeiro nível composto pela liderança principal, a defensora ou defensor, seguida pela Secretaria Geral e quatro direções gerais¹³⁵. E o segundo por sete diretorias operativas: Relações com as Audiências;

¹³⁴ As Resoluções posteriores a 29 de setembro de 2017 podem ser consultadas neste endereço eletrônico: <http://defensadelpublico.gob.ar/acceso-a-la-informacion-publica/actos-administrativos/>. Já as Resoluções anteriores a essa data estão disponíveis em: http://archivo.defensadelpublico.gob.ar/es/actos-administrativos?field_categorias_tid=136&field_tipo_acto_administrativo_tid=237.

¹³⁵ A estrutura de “primeiro nível” é formada por uma Secretaria Geral e por quatro Diretorias Gerais: Administrativa; de Proteção de Direitos; de Direção; de Planejamento Estratégico (DPSCA, 2016a).

Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos; Análise, Pesquisa e Monitoramento; Capacitação e Promoção; Administração; Legal e Técnica; e Comunicação Institucional (DPSCA, 2016a).

Conforme Ottaviano (2022, informação verbal), essas diretorias desempenharam papel fundamental como pilares da estruturação e funcionamento da Defensoria do Público. Dessas¹³⁶, interessa-nos especificamente quatro diretorias estratégicas, vinculadas diretamente à atividade fim da instituição: Relações com as Audiências; Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos; Análise, Pesquisa e Monitoramento; e Capacitação e Promoção.

A Diretoria de Relações com as Audiências foi criada para desenvolver e coordenar canais acessíveis para denúncias, consultas e solicitações, garantindo um tratamento adequado. Encarregada de receber e responder as demandas das audiências dos serviços de comunicação audiovisual da Argentina, e de manter o registro, público ou privado, dessas solicitações (DPSCA, 2016a), conforme estabelecido no artigo 19 da LSCA.

De acordo com Ottaviano (2022; 2017, informação verbal), a diretoria foi pensada a partir da necessidade de estabelecer uma comunicação bidirecional, dialógica, entre a defensoria e as audiências: *“la conceptualización fundamental [era] de que nos relacionábamos, no atendíamos, es decir, iba a haber una ida y vuelta”* (2022, informação verbal). Sob essa perspectiva, não se tratava apenas de atender clientes ou consumidores, como na terminologia utilizada anteriormente pela autoridade de aplicação, mas de refletir de forma precisa que se tratava de audiências, de sujeitos de direitos (2022, informação verbal).

Uma abordagem centrada em estabelecer um relacionamento conceitualmente baseado nas dimensões do direito humano à comunicação: dialógica e horizontal, em dar e receber informações em condições reais e iguais para o estabelecimento do diálogo, alinhada às abordagens de Paulo Freire e Luis Ramiro Beltrán. O foco estava na promoção do empoderamento e organização das audiências, enquanto sujeitos de direito, e na construção de uma cidadania comunicativa, conforme as concepções defendidas por Marita Mata.

A Diretoria de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos tem como responsabilidade definir a linha de ação frente às denúncias e às consultas das audiências, analisando os direitos protegidos pela LSCA e os princípios universais na matéria. Além disso, elabora pareceres especializados sobre políticas públicas de comunicação. A Diretoria coordena e supervisiona

¹³⁶ Como não são abordadas especificamente, a título de informação, destaca-se que a Direção de Comunicação Institucional foi criada com a responsabilidade de difundir a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, de promover os princípios e direitos das audiências. Além de cuidar da imagem institucional e de divulgar as atividades da Defensoria, gerencia o relacionamento com a imprensa nacional e internacional. A Diretoria Legal e Técnica é encarregada pelo controle de legalidade e assessoria jurídica, enquanto a Diretoria de Administração coordena a gestão financeira e orçamentária, gerencia bens patrimoniais e recursos humanos (DPSCA, 2016a).

ações de representação judicial ou administrativa da Defensoria do Público relacionadas aos direitos das audiências, em situações em que seja parte ou intervenha como terceira interessada (DPSCA, 2016a).

Ottaviano (2022, informação verbal) destaca que havia a preocupação de resolver conflitos comunicacionais no âmbito da comunicação e não no jurídico, incorporando a perspectiva e jurisprudência nacionais e internacionais relacionadas. Por isso, a formação de uma equipe especializada em direitos humanos.

De acordo com a subdiretora de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos, Silvana Frederic (2022, informação verbal), as reclamações das audiências são analisadas em relação a possíveis violações de direitos nos conteúdos audiovisuais, com base na LSCA e sob uma perspectiva de direitos humanos.

(...) evaluamos concretamente en función de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, pero también de todos los derechos que tienen las audiencias y la ciudadanía en Argentina según las normativas nacionales que conceden derechos en el marco de los derechos humanos. O sea, es un organismo de derechos humanos, entonces el encuadre tiene que ver con esa perspectiva: ¿cuáles son concretamente los derechos que puedan estar vulnerados o en posible tensión? Porque, digamos, acá no hay un procedimiento que sea un juicio, que tenga instancias de prueba. Nosotros lo único que analizamos es un mensaje. No buscamos intencionalidades tampoco, digamos, concretamente lo que se hace es evaluar si ese mensaje es o no lesivo a los derechos de una persona involucrada (Frederic, 2022, informação verbal).

Logo, o foco está na reparação e prevenção de violações de direitos humanos, o que pode incluir pedidos de desculpas, capacitações, convites para organizações expressarem suas perspectivas e outras formas de reparação simbólica. Nesse sentido, não se busca intencionalidades e a Defensoria do Público não possui capacidade sancionatória, ao contrário, é uma instância de diálogo (Frederic, 2022, informação verbal).

A Diretoria de Análise, Pesquisa e Monitoramento foi criada para desenvolver, planejar e implementar estratégias de pesquisa e análise sobre a comunicação audiovisual. Isso inclui a realização de monitoramentos e a produção de relatórios relacionados à política de defesa de direitos contidos na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Também é responsável por fomentar espaços de intercâmbio e discussão com instituições públicas, organizações da sociedade civil, universidades e especialistas, para desenvolver trabalhos conjuntos focados nos direitos das audiências. Além disso, auxilia na elaboração e na apresentação do relatório anual detalhado de gestão da Defensoria do Público perante à Comissão Bicameral (DPSCA, 2016a).

Segundo Ottaviano (2022, informação verbal), a Diretoria de Análise, Pesquisa e Monitoramento foi inspirada no modelo interdisciplinar promovido pela Fundação para um

Novo Jornalismo da Colômbia. O cerne de sua criação baseou-se na necessidade de elaborar relatórios sócio-semióticos. A proposta inicial era formar uma diretoria composta por sociólogos, antropólogos e psicólogos, visando perfis interdisciplinares para enriquecer os relatórios com análises que fossem além do discurso tradicional midiático, explorando outras disciplinas dentro do campo das Ciências Sociais.

“Teníamos todo por hacer”, relata Luciano Beccaria (2022, informação verbal), membro da equipe fundadora que coordena, no âmbito dessa diretoria, o “Monitoramento de noticiários de televisão aberta da Área Metropolitana de Buenos Aires¹³⁷”, realizado ininterruptamente desde 2013.

(...) es un trabajo que pusimos en marcha también a comienzos de 2013, cuando la defensora nos pidió que hiciéramos un monitoreo. Entonces, bueno, también eso teníamos que hacer un diseño metodológico, una investigación sobre los monitoreos existentes, y digamos que tuvimos total libertad para hacerlo. En particular, con el monitoreo tuvimos que hacer distintos ajustes, hicimos pruebas piloto, nos equivocamos muchas veces, volvimos atrás o hicimos cambios, pero tuvimos también el espacio y el tiempo para permitirnos desarrollar una herramienta de trabajo que sea sólida, digamos, en ese sentido, en términos de investigación (Beccaria, 2022, información verbal).

Apesar dos erros e ajustes, conseguiram desenvolver uma ferramenta de trabalho sólida, com uma metodologia específica e dados sistematizados ao longo de mais de 10 anos, consolidando-se também como uma fonte de pesquisa acadêmica.

Além disso, a Diretoria é responsável por analisar as peças audiovisuais indicadas nas demandas das audiências por potenciais violações de direitos. O processo envolve análises sócio-semióticas, seguidas por análises jurídicas relacionadas às disposições da LSCA e de outros marcos legais (nacionais ou internacionais), realizadas pela Diretoria de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos. Essas análises geram relatórios que, eventualmente, resultam em recomendações e/ou resoluções, com o intuito de prover soluções consensuadas (Beccaria, 2022, informação verbal; Frederic, 2022, informação verbal).

Assim como para a metodologia do monitoramento, também foi necessário experimentar e definir a estrutura dos relatórios, o fluxo de trabalho e estabelecer um referencial teórico específico, pois não havia referências institucionais a seguir.

Pero, bueno, el tema de los informes fue también ponerse a ensayar alguna forma al principio, pensar qué estructura darle, sobre qué marco teórico, en términos de análisis de esas piezas, asentarse. Bueno, sin ser muy exhaustivo, sino lo más conciso a la hora de hacer esos informes, con lo cual también hubo que pensar una forma, porque no existía una referencia en términos institucionales (Beccaria, 2022, información verbal).

¹³⁷ Mais informações sobre o monitoramento realizado pela Defensoria do Público disponíveis em: <https://defensadelpublico.gob.ar/monitoreos-e-investigaciones/monitoreos/>

De acordo com o primeiro diretor de Análise, Pesquisa e Monitoramento, Gerardo Halpern (2022, informação verbal), a Diretoria foi estabelecida com o objetivo de desenvolver um espaço de diálogo com as audiências, profissionais da mídia e da academia, além de produzir materiais e relatórios para promover uma política pública de ampliação e construção de direitos no campo da comunicação.

De todas maneras, lo que nos propusimos en su momento con Cynthia Ottaviano fue desarrollar un área de investigación que pudiera, por un lado, convertirse en un espacio de diálogo con las audiencias, que pudiera constituirse en un espacio de diálogo también con las y los trabajadores de los medios audiovisuales, que también tuviera un diálogo con el campo académico y que pudiera producir materiales e informes a la altura de lo que entendemos nosotros que es una política pública de ampliación de derechos y de construcción de un derecho (Halpern, 2022, informação verbal).

Havia uma preocupação relacionada à construção do direito à comunicação, que, embora amparado legalmente na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, não é socialmente um direito amplamente exercido ou reivindicado. Para Halpern (2022, informação verbal), desde sua perspectiva, a Lei, a Defensoria do Público e, inclusive, a Área de Pesquisa, nascem mais para construir uma forma inerente ao campo das Ciências da Comunicação do que como resultado de demandas sociais, pelo menos não das massas.

En general, el campo de las Ciencias de la Comunicación tiende a sobredimensionar su propio objeto, sobre todo en torno a la cuestión del derecho. O sea, tiende a percibir que la preocupación que tenemos quienes nos dedicamos a la comunicación audiovisual o a las tecnologías contemporáneas de la comunicación forma parte de una preocupación cotidiana de parte de la sociedad de masas. Y yo creo que eso es discutible, por lo menos es relativo. En ese sentido, la experiencia es, o era, o sigue siendo también construir esa relevancia que tendemos a ver más bien desde un efecto de campo que de una expresión social al respecto (Halpern, 2022, informação verbal).

Para o pesquisador, essa percepção não diminui a relevância da Defensoria do Público; pelo contrário, sugere o tamanho do desafio inerente à atuação da instituição e implica, entre outras coisas, na necessidade de moldar e assumir um papel pedagógico na produção de sentido do direito à comunicação (Halpern, 2022, informação verbal). Ou seja, de construir relevância para que essas questões, muitas vezes restritas ao âmbito acadêmico e das organizações da sociedade civil, tornem-se uma preocupação cotidiana da sociedade em geral.

Em relação à constituição da Diretoria de Análise, Pesquisa e Monitoramento, Halpern (2022, informação verbal) pontua que foi uma experiência inovadora e fundamental para entender o projeto do que é uma defensoria de audiências e de como deve ser concebida, além de seu papel e importância tanto em seu contexto de origem quanto na atualidade.

Além disso, conforme apontado por Marita Mata (2023, informação verbal), no contexto das discussões sobre a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual e das propostas de estrutura mínima para a Defensoria do Público, os atores sociais envolvidos nesses debates apontavam a necessidade de que a instituição tivesse uma área de pesquisa e também de capacitação. Embora não tenham conseguido incorporar nos artigos da LSCA que tratam da defensoria, a estrutura definida no processo de implementação acabou por contemplar ambas as áreas.

Nesse sentido, a criação da Diretoria de Capacitação e Promoção também está alinhada ao papel pedagógico que a Defensoria do Público pode assumir no sentido de desenvolver e implementar ações que contribuam para ampliar o conhecimento da população em geral e de públicos específicos sobre o direito humano à comunicação e todas as garantias previstas com a vigência da Lei.

Essa Diretoria tem a atribuição de coordenar a convocação e a realização de audiências públicas nas diferentes regiões do país, cujo objetivo principal é promover o conhecimento da legislação e avaliar o funcionamento adequado dos meios de comunicação audiovisual na Argentina. Além disso, pode convocar empresas, organizações públicas ou privadas, partidos políticos, sindicatos, centros de estudos e pesquisa, organizações da sociedade civil, entre outras entidades, para criar um espaço participativo de debate contínuo sobre o desenvolvimento e funcionamento dos meios de comunicação (DPSCA, 2016a).

De acordo com Paula Castello (2022, informação verbal), integrante da equipe fundadora e uma das responsáveis pela realização das audiências públicas, naquela época havia poucas referências diretas sobre defensorias de audiência, o que levou a equipe a basear-se em suas experiências anteriores no campo da comunicação comunitária e da educação popular.

Bueno, en términos de defensoría, ya sabes que no hay muchas referencias. Miramos los casos de defensorías, aunque fueran diferentes, de México, de Brasil, para conocer cómo se vinculan con las audiencias, pero en general tampoco tienen necesariamente tareas de capacitación. A lo mejor en este momento (...) No lo sé ahora, pero en ese momento no había una referencia en ese sentido tan fuerte. Entonces, nuestras referencias tienen que ver con el campo donde nos formamos la dirección de capacitación (...). La mayoría de quienes integramos la dirección de capacitación, sobre todo el grupo fundacional, tenemos un recorrido en el campo de la comunicación comunitaria y en ese cruce entre la comunicación y la educación, y más específicamente entre la comunicación comunitaria, popular y alternativa y la educación popular. Entonces, nuestras referencias conceptuales, más que referencias prácticas o institucionales, vienen de ese campo (Castello, 2022, informação verbal).

Portanto, a experiência e a trajetória das pessoas que integraram a equipe que estruturou a Diretoria foram cruciais para construir o modelo de capacitação almejado pela Defensoria do Público, ou seja, que priorizasse os processos e as necessidades específicas de cada grupo com

o qual interagiam, ao invés de ações imediatistas. Por isso, foram incorporados conceitos provenientes da comunicação comunitária e da educação popular, que nem sempre são priorizados pelo Estado.

No entanto, Castello (2022, informação verbal) pondera que isso não significa que a lógica do Estado seja desconsiderada, *“pero nosotros ahí tratamos de congeniar las dos lógicas y construir un modelo que nos permita acompañar procesos y desarrollar acciones que puedan ser cuantificadas y difundidas”*.

Ottaviano (2022, informação verbal) explica que a Diretoria foi estabelecida para difundir e promover o direito humano à comunicação, porque *“nadie reclama un derecho que no conoce”*. Esse era o mote principal a partir do qual iniciaram boa parte das ações da Defensoria do Público, especialmente em seus primeiros anos. Sob essa perspectiva, reconhecendo que as pessoas só reivindicam direitos que conhecem, o foco estava na promoção e conscientização para evitar a repetição de práticas que levam à violação de direitos.

A partir disso, a Diretoria de Capacitação e Promoção congrega a tarefa de buscar a ampliação do conhecimento da população sobre o direito à comunicação e as garantias previstas na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, contribuindo para prevenir práticas que possam violar direitos humanos.

Dessa forma, essas quatro diretorias estratégicas (Relações com as Audiências; Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos; Análise, Pesquisa e Monitoramento; e Capacitação e Promoção), com suas responsabilidades, objetivos e produtos específicos, convergiam para o objetivo comum de produção de sentido e promoção do direito à comunicação, sob uma perspectiva pedagógica e dialógica. O que observamos, portanto, é que toda a estrutura da Defensoria do Público durante o processo de implementação foi pensada a partir dessa abordagem.

Empezamos con una lógica, primero, muy fuerte que fue no concebir a la defensoría como un organismo de persecución, o de señalamiento, o de sanción, sino más bien un organismo de diálogo, de búsqueda de consensos, de reparación, de encontrar y recibir las demandas o las denuncias. Tratar de buscar el problema, pero también de buscar la solución a ese problema, no con un ánimo de marcar el error por marcarlos solamente, sino más bien para tratar de establecer algunos puentes entre las distintas denuncias que empezaron a llegar de las audiencias y el organismo en relación con los medios o con las personas que fueron denunciadas o sobre los que había algún tipo de reclamo. Y a eso, además, se le agregaron líneas de acción, en el caso de capacitación y promoción, (...) que era no solamente esperar las demandas o los reclamos, sino también nosotros generar líneas de trabajo que permitiesen expandir el conocimiento que tendrían que tener las audiencias sobre cuáles eran sus derechos. Y llevar la ley, el espíritu de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual – que era la madre de la defensoría – a todo el territorio nacional (Lamas, 2022, informação verbal).

O relato de Ernesto Lamas, primeiro diretor de Capacitação e Promoção, demonstra que, mais do que a ausência de previsão legal para aplicar sanções, houve uma decisão consciente e fundamentada da equipe fundadora de adotar a perspectiva dialógica e pedagógica nas atividades da Defensoria do Público. Portanto, a falta de capacidade sancionatória tornou-se, na verdade, a maior virtude da instituição, ao escolher, desde o início, uma abordagem pedagógica e reparadora no desenvolvimento de seu trabalho. Além disso, assumiu a postura de mediadora entre as audiências, cujos direitos foram violados, e os meios de comunicação, conforme apontado por Segura e Linares (no prelo).

Inclusive, não está inscrito diretamente na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual que a Defensoria do Público deve criar linhas de ação focadas em capacitação. “*Eso se fue creando porque es el perfil que asume este organismo*” (Castello, 2022, informação verbal). Nesse sentido, a Diretoria de Capacitação e Promoção adotou uma postura proativa, indo além de uma resposta às demandas das audiências e possibilitando espaços para que organizações e setores sociais, historicamente excluídos, participassem desses processos de decisão.

Havia, portanto, o objetivo de produção de sentido sobre o direito à comunicação, reconhecendo que esse direito nem sempre é socialmente percebido no cotidiano das pessoas, como destacado anteriormente pelo diretor de Análise, Investigação e Monitoramento, Gerardo Halpern.

Lamas (2022, informação verbal) pondera que, inicialmente, a área de promoção estava focada em divulgar a existência da instituição, difundir a LSCA e o direito humano à comunicação, com estandes específicos em eventos e/ou presença em atos públicos¹³⁸. Posteriormente, adquiriram um trailer equipado com estúdio de rádio e televisão para percorrer todo o país.

Em relação à área de capacitação, explica que foram desenvolvidas distintas linhas de ação, originadas tanto de demandas das audiências quanto identificadas pela equipe na condução do trabalho, ou advindas de seus conhecimentos e trajetórias nas distintas dimensões relacionadas ao direito à comunicação.

(...) en donde una parte estaba, por supuesto, asociada con ir a capacitar a medios privados, medios públicos o medios comunitarios cuando había algún tipo de denuncia sobre algún contenido, sobre alguna situación (...). Eso era parte de nuestro quehacer cotidiano, pero también nosotros creamos otras líneas, que fueron de acompañamiento a medios comunitarios e indígenas; la línea de género y diversidad; la línea de salud mental; la línea de derechos de niños, niñas y adolescentes; la línea de accesibilidad a los medios (...) (Lamas, 2022, informação verbal).

¹³⁸ "Inclusive, em 2017, participei de um ato da Coalizão por uma Comunicação Democrática (anteriormente denominada Coalizão por uma Radiodifusão Democrática), onde havia um estande da Defensoria do Público. E, em 2022, participei da Marcha do Orgulho, em Buenos Aires, que também contava com a presença da instituição.

As primeiras linhas de ação delineadas foram relacionadas às questões de gênero¹³⁹, acessibilidade e audiências públicas, que eram temas centrais inscritos em artigos da Lei. Além da linha de acompanhamento de meios comunitários, diretamente vinculada à trajetória das pessoas que integravam a Diretoria de Capacitação e Promoção, advindas de rádios comunitárias ou de organizações sociais, como a *La Tribu*, Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), Foro Argentino de Rádios Comunitárias (FARCO), entre outras.

Um aspecto importante a se observar, considerando as diversas maneiras pelas quais as organizações da sociedade civil podem incidir no processo de formulação de políticas públicas (Agudelo, 2012). Neste caso, além de participarem na fase de desenho da política de comunicação, com impacto direto inclusive em alguns artigos (conforme mencionado nas notas da Lei), os atores e atrizes provenientes dessas organizações puderam se envolver institucionalmente na implementação de um instrumento criado pelo marco regulatório. Isso garantiu que as perspectivas e demandas, originadas de décadas de mobilizações e debates, fossem contempladas na estrutura institucional e nas dinâmicas de funcionamento da Defensoria do Público.

As audiências públicas, organizadas em diferentes regiões do país com o intuito de dar voz às preocupações do público, foram priorizadas desde o início, não apenas por estarem previstas na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, mas também por possibilitarem a institucionalização de um espaço efetivo de participação, como almejado pelas organizações sociais. Além disso, constituíram-se como uma forma de dar continuidade às discussões realizadas durante fóruns que deram origem à política pública que estabeleceu a defensoria (Lamas, 2022, informação verbal; Ottaviano, 2022, informação verbal; Castello, 2022, informação verbal; Lewin, 2022, informação verbal).

Segundo Castello (2022, informação verbal), desde o início “*nosotros también siempre entendimos que las audiencias públicas que hace la defensoría es un correlato del proceso de discusión que tuvo el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*”. Inclusive, simbolicamente, a primeira audiência pública da Defensoria, realizada em 2013, ocorreu em Resistencia, na província de Chaco, mesma cidade que sediou o primeiro fórum de consulta e debate do projeto de lei que originou a LSCA.

A realização das audiências públicas ocorreu após um estudo de suas finalidades, procedimentos e regulamentação, pois havia a preocupação de institucionalizá-las como

¹³⁹ Sobre as ações da Defensoria do Público focadas nas questões de gênero e igualdade, ver Nogueira (2018).

espaços de participação. *“Las audiencias públicas son espacios de consulta a la ciudadanía, espacios institucionales, (...) donde la defensoría escucha también a la ciudadanía, (...) con un reglamento, con ciertos procedimientos para llevarlas adelante, con ciertas formalidades”* (Castello, 2022, informação verbal).

Inicialmente, a equipe seguiu o regulamento do Congresso da Nação para convocá-las, adaptado conforme as exigências específicas da instituição. Posteriormente, elaborou seu próprio regulamento, alinhado à experiência adquirida e aos objetivos institucionais da Defensoria do Público.

(...) lo hicimos acorde al modelo de audiencias públicas que nosotros construimos, y lo trabajamos con compañeros del área de Legal y Técnica, quienes lo redactaron en el lenguaje jurídico, pero basado en la experiencia. Bueno, un reglamento bajado desde la estratosfera y, bueno, ahora aplicarlos y no al revés (Castello, 2022, informação verbal).

O que é coerente com a perspectiva adotada pela Diretoria de Capacitação e Promoção: das experiências moldarem a estrutura, da construção ser horizontal e coletiva. Segundo Lamas (2022, informação verbal), para alcançar uma ampla representação e participação, o país foi dividido, inicialmente, em seis sub-regiões geográficas, para a realização anual de uma audiência em cada uma delas, abordando um tema específico para cada ano. Em alguns casos, regiões extensas foram subdivididas para garantir que a Defensoria do Público alcançasse todos os rincões do país (Castello, 2022, informação verbal).

A convocação das audiências públicas é aberta a todos as pessoas interessadas, mas também direcionada a setores específicos a cada ano, embora com temas amplos o suficiente para não restringir a participação a um grupo muito específico. No primeiro ano¹⁴⁰, o tema escolhido foi a avaliação do funcionamento da rádio e da televisão, conforme estabelecido pela LSCA. Nos seguintes, os temas foram definidos com base no balanço do ano anterior, nas áreas prioritárias da Defensoria do Público e no contexto político (Castello, 2022, informação verbal).

Outra linha de ação que demonstra a participação de organizações e setores sociais, bem como o tratamento prioritário de suas demandas, é a de acompanhamento de meios comunitários, incluindo aqueles geridos por povos originários. Constituída desde o início, dialoga com as demandas das rádios comunitárias que, desde a década de 1980, reivindicavam uma lei da democracia, por seu reconhecimento legal, pelo direito de comunicar e de se expressar sem serem criminalizadas.

(...) casi desde el primer día empezaron a llegar las redes de medios indígenas, las redes de medios comunitarios y distintos referentes de todo el país, a decirme: “Qué

¹⁴⁰ No quadro 09, listamos as temáticas escolhidas anualmente para as audiências públicas realizadas pela Defensoria entre 2013 e 2023.

bueno que estás en este organismo, qué bueno que quedaste al frente de una dirección. Necesitamos capacitación, necesitamos herramientas, necesitamos aprender a gestionar un medio, necesitamos aprender a sostenerlo económicamente y socialmente, necesitamos tener mejores programaciones, necesitamos aprender articularnos con otros medios de comunicación”. Tengo el recuerdo de que los primeros que vinieron fueron un grupo de comunicadores indígenas a pedir un acompañamiento por parte de la defensoría, porque estaban creando sus propios medios. Porque vos sabes que la ley da una autorización directa a un pueblo originario que tenga personería jurídica y quiera gestionar un medio de comunicación. Entonces estaban necesitando aprender a hacerlo, tenían la voluntad de tener un medio, una radio o un canal, pero no sabían cómo, y apelaron a la defensoría para poder tener un acompañamiento (Lamas, 2022, informação verbal).

O relato de Ernesto Lamas é, sobretudo, simbólico, especialmente devido à sua trajetória na rádio comunitária *La Tribu*, no contexto da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática e das discussões da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, entre outros espaços. Ele destaca o caráter de instituição de "portas abertas", almejado pelos atores e atrizes participantes do processo de proposta e de negociação da Defensoria do Público. Dessa forma, grupos historicamente vulnerados e excluídos do exercício do direito à comunicação, como os povos indígenas, ao se identificarem primeiramente com as pessoas e consequentemente com a instituição, sabem a quem recorrer em busca de ferramentas para exercê-lo.

Em razão disso, essa linha de ação nasceu com objetivo de fortalecer os meios comunitários já existentes, acompanhá-los, e também apoiar comunidades interessadas em estabelecê-los. Por exemplo, comunidades indígenas, campesinas, organizações, grupos sociais ou de vizinhos, entre outros. Conforme apontado por Sebastián Janeiro (2022, informação verbal), que atua diretamente na linha de acompanhamento, esse trabalho envolvia, além de fornecer capacitação técnica, promover reflexões sobre o exercício dos direitos à comunicação e à liberdade de expressão.

(...) o incluso pensar con ellos si estaban en condiciones, en ese momento histórico, de montar un medio de comunicación. Porque también era ayudar a pensar que el derecho a la comunicación no solo se ejerce creando uno de sus propios medios, sino pudiendo articular con otras organizaciones y participar en otros medios que están ahí en el territorio y siendo sujetos productores del mensaje (...). Entonces, que uno para producir esos mensajes, (...) poder ejercer ese derecho a la libertad de expresión, poder garantizar el derecho a la información de las comunidades que habitan ese territorio, no necesariamente es montando otra radio donde hay una radio, sino también pudiendo pensarlo de manera articulada (Janeiro, 2022, informação verbal).

Seguindo essa perspectiva, ao longo dos anos, a Defensoria do Público apoiou a criação de cerca de 20 emissoras comunitárias, indígenas, sindicais, educativas e campesinas, entre outras, a partir de um trabalho de capacitação técnica pautado pelo entendimento da

comunicação como um processo dialógico e horizontal e da promoção e conscientização sobre o exercício do direito à comunicação (Janeiro, 2022, informação verbal).

As primeiras linhas de trabalho, desenvolvidas a partir de uma abordagem participativa e centrada nas necessidades específicas de diferentes grupos sociais, serviram como base para a expansão e diversificação das atividades ao longo do tempo. Novas linhas foram estabelecidas para abordar questões de formação superior, pessoas privadas de liberdade, migrantes, saúde mental, afrodescendentes, entre outras, ampliando o escopo de atuação. Dessa maneira, a Diretoria de Capacitação e Promoção que, inicialmente contava com um grupo de seis integrantes, chegou a ter 40 membros, tornando-se a área com maior número de pessoas dentro da instituição (Lamas, 2022, informação verbal; Castello, 2022, informação verbal).

Importante destacar a relevância de formar equipes de trabalho, especialmente nas diretorias estratégicas, com pessoas de diferentes trajetórias e experiências em organizações sociais, meios comunitários, academia e serviço público. Por exemplo, María José Gumbre, a primeira diretora de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos, é uma advogada com vasta experiência em Direitos Humanos. Ernesto Lamas, diretor de Capacitação e Promoção, além dos vínculos com a Coalizão por uma Comunicação Democrática e com as rádios comunitárias, estava familiarizado com a luta de setores historicamente excluídos do direito à comunicação (Janeiro, 2022, informação verbal). Gerardo Halpern, o primeiro diretor de Análise, Pesquisa e Monitoramento, é doutor em Ciências Antropológicas, professor universitário e pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET). Todos esses diretores tiveram autonomia para definir suas equipes.

Fue también la oportunidad histórica de muchos que venían militando y que militan en el campo de la comunicación popular alternativa, y no solo en el campo de la comunicación, sino también en el campo de los géneros y de las diversidades, en el campo de los derechos de la niñez, en el campo de las personas con discapacidad. Bueno, encontrar un lugar y una oportunidad de poder pensar ese diseño en pro de esos sectores que habían sido históricamente marginados y excluidos (Janeiro, 2022, información verbal).

Além da incidência direta e institucional de pessoas que integraram os quadros fundacionais da Defensoria do Público, advindas de espaços sociais e meios autogestionados, a participação de organizações da sociedade civil no processo de implementação foi fundamental para construção da legitimidade, com uma base sólida e representativa.

Ao revisar os relatórios anuais da instituição, é possível observar que a interação e o diálogo com diversos atores sociais ocorreram desde as primeiras etapas de implementação. Como a decisão política de Cynthia Ottaviano de fazer sua primeira reunião como defensora do público com integrantes da Coalizão por uma Comunicação Democrática, este sujeito

coletivo que sintetiza a luta pelo direito à comunicação na Argentina. Como apontado por Castello (2022, informação verbal):

(...) es un hecho, no es meramente que fue la primera reunión que apareció, sino que es una declaración política también que ese sea el primer actor con el cual la defensoría se reúne. Eso implica un reconocimiento de los actores sociales que lucharon por la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y en la Coalición se sintetiza la lucha sectorial por el derecho a la comunicación.

Com esse marco, a Defensoria do Público estabeleceu um diálogo contínuo com distintos movimentos sociais e organizações, inclusive com outras instituições estatais, universidades e organismos internacionais. Por exemplo, a colaboração de organizações que lidam com questões de acessibilidade e pessoas com deficiência, além de coletivos vinculados à juventude e à adolescência.

Segundo Castello, algumas dessas articulações tinham propósitos mais exploratórios, ou seja, reunir-se para discutir com setores com os quais não tinham uma ligação prévia tão clara ou um conhecimento tão específico.

Por ejemplo, los vinculados a la accesibilidad y personas con discapacidad. De quienes conformamos inicialmente la dirección de capacitación, ninguno tenía una formación específica en esa temática. Pero rápidamente apareció una necesidad, entonces nos juntamos con organizaciones y organismos públicos que trabajan esta temática específicamente (organizaciones de la sociedad civil, quiero decir) para aprender, y después se fueron incorporando personas al equipo con esa formación (Castello, 2022, informação verbal).

A partir da interpretação e reinterpretação das formas simbólicas (Thompson, 1995), observa-se um esforço contínuo para construir vínculos à medida que avançavam com a implementação. Essas interações e articulações resultaram em ações focadas em questões específicas, demandadas por atores sociais distintos e relacionadas ao direito à comunicação. Partindo de uma abordagem horizontal, participativa, dialógica e política (Freire [1969] 1983; Beltrán, ([1979] 2007; Segura e Linares, no prelo; Lima, 2011), a Defensoria do Público foi implementada também a partir desse diálogo com as organizações sociais, ou seja, da ação e reflexão que levam à construção de formas organizativas condizentes com o contexto concreto em que está inserida.

Além da definição da estrutura organizativa e das dinâmicas de trabalho, houve a preocupação de estabelecer diálogo com defensores de outros países, especialmente latino-americanos, impulsionada pela necessidade de vinculação global e regional. Inicialmente, houve a adesão à *Organization of News Ombudsmen* (ONO) e, posteriormente, a Defensoria do Público impulsionou a criação de uma entidade para articular defensores da América Latina,

a Organização Interamericana de Defensoras e Defensores de Audiências (OID) (Pauwels, 2022, informação verbal; Ottaviano, 2022, informação verbal).

Cynthia Ottaviano esteve à frente da Defensoria do Público por quatro anos, a partir de sua designação como defensora em 2012. Com o fim do mandato, em 14 de novembro de 2016, o processo de implementação do organismo foi comprometido em diversos momentos¹⁴¹, a exemplo do período que ficou sem titular, seguido de quase dois anos de intervenção. Somente em maio de 2020, a Comissão Bicameral procedeu com a designação formal de Miriam Lewin, nomeada em junho de 2020 pelo Executivo Nacional.

Antes de ser defensora, Lewin teve algumas experiências com a instituição. Em virtude do trabalho realizado como jornalista, participou em algumas das primeiras mesas de discussão para construir os guias e recomendações para uma cobertura jornalística responsável.

(...) como periodista, participé en algunas de las primeras mesas para construir lo que yo diría que es uno de los aportes principales de la defensoría, que son las recomendaciones para la cobertura periodística responsable de distintas temáticas. Yo participé en la de casos policiales y en la cobertura de desastres y catástrofes, donde, de manera muy interactiva y muy participativa, la defensoría escuchaba a aquellos que teníamos experiencia concreta en coberturas de las distintas temáticas y lo que teníamos para aportar (Lewin, 2022, informação verbal).

Portanto, possuía compreensão do funcionamento e de algumas práticas empreendidas pela instituição, além de ter acompanhado, externamente, as articulações para manter as políticas de trabalho, apesar das tentativas de desmoralização e paralisação nos períodos anteriormente destacados.

Lewin então assumiu com o desafio inicial de recuperar a estrutura e a institucionalidade da Defensoria do Público, o que envolvia um quadro de profissionais profundamente afetado pelo período de intervenção, além do que significava levar adiante o trabalho da instituição no contexto da pandemia.

Bueno, en principio la defensoría venía de cuatro años de acefalía y después de intervención. Entonces, había un gran desánimo y muchas tensiones internas. Uno de los principales desafíos fue poner en movimiento esa maquinaria que había estado paralizada durante tanto tiempo. Paralizada no en el sentido de lucha de la defensa, sino de ejecución de políticas. Y este desafío fue aún más difícil, porque estábamos en pleno aislamiento preventivo y obligatorio, de manera que yo no tuve la oportunidad de conocer personalmente a los integrantes de los distintos equipos hasta muchos meses o incluso años después —nos reuníamos por Zoom—, y el gran problema era cómo motivar a gente que estaba profundamente herida emocionalmente y desmotivada (Lewin, 2022, informação verbal).

Conforme a defensora, houve um êxodo significativo de recursos humanos por distintas razões em virtude do contexto vivenciado, e algumas áreas estavam praticamente dizimadas, a

¹⁴¹ No tópico seguinte, abordaremos de maneira mais aprofundada estes períodos.

exemplo da Diretoria de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos, que chegou a ter 15 advogados e contava à época com apenas três ou quatro profissionais. Ela relata que um dos principais desafios foi conseguir *“que algunos que se habían ido regresaran y después llenar espacios que habían quedado vacantes por esta gran pérdida de lo que era la riqueza de la defensoría, que eran los cuadros técnicos y políticos”* (Lewin, 2022, informação verbal).

Em razão disso, centrou esforços para, em meio ao contexto de isolamento social, revitalizar a trama interna da instituição e retomar a missão da Defensoria do Público de promover a comunicação como direito fundamental, *“ayudando a quienes que ven vulnerados sus derechos en los medios de comunicación, con el desafío de que ahora tenemos los medios digitales y las redes sociales”* (Lewin, 2022, informação verbal).

No contexto da pandemia, o entorno digital da comunicação se tornou central nas discussões, destacando-se a maneira como as informações são produzidas, disseminadas e consumidas, além dos direitos violados nesse contexto. Por exemplo, foram observadas várias violações ao direito à comunicação e à informação, especialmente por ações governamentais, na América Latina durante a crise sanitária da Covid-19 (Bizberge e Segura, 2020; Nogueira e Paulino, 2020).

Após assumir o comando da instituição, uma das primeiras ações da defensora foi o lançamento do "NODIO", Observatório de desinformação e violência simbólica em meios e plataformas digitais (Nogueira e Paulino, 2020). No entanto, a iniciativa enfrentou uma série de críticas, sob o argumento de que seria uma ferramenta de censura e um ataque à liberdade de expressão (Giudici, 2020), além dos questionamentos de que a Defensoria do Público não tinha prerrogativas para atuar no ambiente digital. Lewin inclusive teve que prestar esclarecimentos à Câmara Bicameral sobre a criação do Observatório¹⁴² (Telefe Noticias, 2020).

Porém, o Observatório tratava-se de uma linha de ação com o objetivo de analisar notícias falsas e violência simbólica, alinhada à preocupação crescente com a difusão de desinformação e discursos de ódio, assim como em outros observatórios privados e públicos ao redor do mundo (Página 12, 2020).

Segundo Lewin (2022, informação verbal), a defensoria passou a receber demandas relacionadas ao entorno digital, embora formalmente não tenha competência direta nesse campo. No entanto, argumenta que é crucial considerar as mudanças ocasionadas no ecossistema midiático desde 2009, quando a LSCA foi sancionada, e pensar em estratégias

¹⁴² Disponível para acesso no endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=KrwRb0gIzAY>

para, de alguma forma, responder às demandas das audiências, aproveitando a perspectiva pedagógica adotada pela instituição.

(...) lo que estamos haciendo ahora es tratar de generar conciencia de que la defensoría, que no tiene potestad sancionadora, que no tiene vocación punitiva, sino de formación y diálogo, puede intervenir en determinadas cuestiones que tengan que ver con lo digital. Porque los contenidos audiovisuales ahora no se consumen solamente a través de los medios analógicos y hay franjas etarias que están absolutamente huérfanas de protección (Lewin, 2022, informação verbal).

Com a mudança de gestão, foram criadas linhas de trabalho, além da revitalização e atualização de outras já existentes. Um exemplo é o desenvolvimento de recomendações para a cobertura jornalística de processos de memória, verdade e justiça, um tema muito presente no cotidiano da Argentina. Além disso, foram integradas linhas focadas na alfabetização midiática em parceria com a Unesco, na comunicação das questões ambientais, na violência política contra as mulheres na mídia, na publicidade sexista e no tratamento respeitoso de pessoas idosas nos meios de comunicação, entre outras.

O início de uma nova gestão é marcado por mudanças estruturais, organizacionais e de linhas de trabalho, assim como pelas transformações sociais, políticas e, sobretudo, tecnológicas no âmbito da comunicação. O ecossistema das comunicações não é o mesmo de quando a LSCA foi sancionada em 2009 e apresenta desafios distintos daqueles enfrentados por Cynthia Ottaviano durante o mandato fundacional. Essas transformações e os desafios inerentes a cada contexto podem fornecer elementos para entender as dinâmicas sociais e o papel que as defensorias desempenham na defesa, promoção e mediação do direito à comunicação.

Apesar das entrevistas extensas realizadas com ambas as defensoras e com profissionais da instituição, que generosamente compartilharam suas experiências, por limitações metodológicas não conseguiremos analisar profundamente as dinâmicas políticas, os desafios de gestão, as modificações na estrutura interna e nas linhas de ação, e os conflitos que permearam os mandatos de cada defensora. No entanto, isso serve de convite para estudos futuros tanto por esta pesquisadora quanto por pessoas interessadas no tema.

10.2.3 *No al cierre de la Defensoría del Público: disputas e resistências*

Na Argentina, a promulgação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) ocorreu em meio a uma disputa política entre a então presidenta e os proprietários de empresas de comunicação, incluindo o Grupo Clarín, que resistiam ao impacto na estrutura de negócios e à perda das concessões estabelecidas durante a ditadura militar argentina (Rubini, 2013).

Entre as medidas mais importantes advindas do marco regulatório, constava que a exploração dos serviços de comunicação audiovisual deveria ser exercida por três tipos de prestadores: estatais, privados com fins lucrativos e privados sem fins lucrativos, com uma reserva de 33% do espectro (Sel, 2010). Essas mudanças, promovidas pela nova regulação com limitações impostas à matriz produtiva, não foram bem recebidas pelos grupos que detinham (e detêm) o controle do sistema midiático do país. Segundo Sel (2010), isso representou um golpe para os grupos concentrados da mídia argentina.

Lewin (2022, informação verbal) explica que a resistência e a oposição desses meios hegemônicos centravam-se em um dos principais eixos da LSCA, que era o combate à concentração midiática. Na época, trabalhando como jornalista em um desses meios, ela relata que houve uma intensa campanha por parte desses atores concentrados para disseminar a ideia de que a lei limitaria a liberdade de expressão e resultaria no desaparecimento de meios de comunicação e de postos de trabalho para jornalistas.

(...) se trató de generar en la conciencia de los trabajadores y trabajadoras de los medios [la idea] de que se iban a quedar sin trabajo. Es decir, se trataba de promover la oposición de periodistas y comunicadores y comunicadoras a la ley de medios, insistiendo en que la ley tenía una matriz autoritaria, que venía a garantizar un pensamiento único controlado desde el Estado, y que el objeto era generar situaciones críticas desde el punto de vista de la sostenibilidad de los medios (...)
(Lewin, 2022, informação verbal).

A estratégia do "discurso do escudo", conforme apontado por Rebouças (2006), baseia-se nesse argumento da defesa da liberdade de expressão para proteger interesses próprios dos donos da mídia. Além disso, promoviam ações para pressionar os profissionais e posicioná-los contra a regulação, argumentando que a desconcentração da propriedade dos meios resultaria na perda de empregos.

Nesse contexto, apesar de ter sido construída a partir de um processo inédito de participação social, reconhecida internacionalmente e servir de modelo para outras legislações na região (Califano, 2019), a LSCA tem enfrentado questionamentos e obstáculos desde quando ainda era um projeto de lei.

A lei teve sua constitucionalidade contestada e enfrentou um extenso processo judicial movido pelo Grupo Clarín. Apesar de ter sido declarada constitucional pela Corte Suprema de Justiça da Nação, continuou sendo desmantelada por meio de decretos. No entanto, até o momento da finalização desta tese, ainda é a principal norma vigente em matéria de serviços de comunicação audiovisual no país e serve de sustentação jurídica e institucional para a Defensoria do Público. Esta instituição que enfrentou diferentes períodos de pressão, esvaziamento e intervenção, os quais impactaram no seu processo de implementação.

O Grupo Clarín, principal conglomerado de mídia da Argentina, utilizou estratégias para atrasar e obstruir a LSCA por meio do sistema judiciário (Charras e Baladrón, 2014). A lei, que limitava a propriedade cruzada de licenças, obrigava o Grupo Clarín a se desfazer de algumas de suas licenças. Ao invés de se adequar aos dispositivos da norma, a resposta foi iniciar um longo processo judicial contra o marco regulatório (Koziner, 2017).

Segundo Nadia Koziner (2017), o processo de judicialização da lei pelo Grupo Clarín, iniciado em 2009, ocorreu em dois níveis. Uma medida cautelar para isentá-lo temporariamente do cumprimento da legislação e uma ação de inconstitucionalidade contra vários de seus artigos. A ação questionava a constitucionalidade dos seguintes artigos: 41, que proibia a transferência de licenças; 45, que regulava a quantidade de licenças que cada licenciado podia acumular; 48, relacionado às práticas de concentração indevidas; e 161, que estabelecia um prazo de adaptação à lei. (Rubini, 2013; Charras e Baladrón, 2014; Komissarov, 2016; Chaheer, 2016; Koziner, 2017).

Em dezembro de 2009, o Grupo Clarín obteve uma medida cautelar que suspendeu parcialmente a aplicação de artigos específicos da lei, incluindo aqueles que proibiam a transferência de licenças e estabeleciam prazos para a conformidade com a nova regulamentação. Antes do prazo inicial de expiração da medida cautelar, em 7 de dezembro de 2012, o Clarín conseguiu estender sua vigência até que uma sentença definitiva fosse proferida, atuando para reintegrá-la em outros momentos (Charras e Baladrón, 2014; Koziner, 2017).

Em 2013, a Corte Suprema convocou uma audiência pública na qual decidiu incorporar ao debate 12 *amicus curiae*¹⁴³, sendo cinco para cada parte envolvida (no caso, o Grupo Clarín e o Estado), além de dois independentes, um dos quais representado pela recém-fundada Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual (Argentina, 2013), criada em novembro de 2012.

Representando a instituição, a então defensora do público, Cynthia Ottaviano, atuou¹⁴⁴ como *amicus curiae* no caso "*Grupo Clarín S.A. contra el Estado Nacional*", que discutia a contestação da constitucionalidade dos artigos 41, 45, 48 e 161 da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (DPSCA, 2016a).

En la exposición realizada, la Defensora dio cuenta de las preocupaciones y requerimientos del público de todo el país que desde la creación del organismo

¹⁴³ *Amicus Curiae* (amigo do tribunal) é uma ferramenta legal que permite a indivíduos ou organizações não envolvidas diretamente em um processo judicial apresentarem suas opiniões ou conhecimentos técnicos aos juízes, a fim de que sejam considerados na resolução do litígio (DPSCA, 2016a).

¹⁴⁴Exposição realizada em 28 de agosto de 2013, pela Defensora do Público, como *Amicus Curiae*, na Corte Suprema de Justiça da Nação, disponível no endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=M0bkKy4W9Lg>.

reclamó por la plena vigencia de la ley y el respeto de los cuatro artículos cuestionados por el Grupo Clarín. Expresó también que la LSCA establece un derecho de reconocimiento a favor de los grupos silenciados, consagra al público como un sujeto de derecho y también la legitimidad de las organizaciones sin fines de lucro y de los pueblos originarios en el campo de la construcción social de sentido (DPSCA, 2016a, p.131).

Desde a perspectiva da Defensoria do Público, fundamentada nas demandas apresentadas pelas audiências, a LSCA estava sendo contestada por sua implicação democratizadora e igualitária, e por modificar a estrutura econômica regulatória que tradicionalmente condiciona e restringe o compartilhamento da palavra, das vozes e dos discursos (DPSCA, 2016a).

Nesse contexto, após quatro anos de obstruções, em 29 de outubro de 2013 (dois meses após a audiência pública), a Corte Suprema confirmou a constitucionalidade da lei, com base em princípios do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, destacando a importância da intervenção do Estado para promover e proteger o direito à liberdade de expressão (Califano, 2019).

Para Bernadette Califano (2019), o processo de implementação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual foi lento, em grande medida devido à demanda judicial a qual foi submetida, uma vez que somente quatro anos após sua promulgação foi declarada plenamente constitucional. No entanto, em relação à implementação da Defensoria do Público, o atraso de aproximadamente três anos para fundá-la esteve diretamente ligado aos impasses parlamentares para a formação da Comissão Bicameral, responsável pela designação do defensor do público (Ottaviano, 2021).

Durante os primeiros quatro anos (2012-2016), posteriormente denominados como "mandato fundacional", além do processo de estruturação organizativa e administrativa, a Defensoria do Público desenvolveu diversas linhas de ação e inúmeras atividades, especialmente focadas na promoção do direito à comunicação, sob a premissa de que ninguém reclama um direito que não conhece. A partir dessa atuação, a instituição assentou bases sólidas para a construção de sua legitimidade, estabeleceu vínculos nacionais, regionais e internacionais, e passou a integrar a dinâmica de funcionamento dos serviços de comunicação audiovisual na Argentina, embora com alcances limitados.

Considerando os desafios iniciais relacionados à estruturação, a Defensoria do Público funcionou com plenas capacidades de atuação, com autonomia e independência de suas funções, pelo menos durante três anos do mandato fundacional. No entanto, com a vitória de

Mauricio Macri em 2015¹⁴⁵, teve início um período de tensões e obstáculos diretos à existência da instituição.

De acordo com Laura D'Alesio (2019), Macri não provinha de nenhuma das principais correntes políticas do país. Nesse sentido, o governo da coalizão *Cambiamos*, com seu mote de “*cambio*” (mudança), buscou diferenciar-se do anterior (kirchnerista), enfatizando a unidade nacional e a modernização econômica e social, com medidas associadas ao neoliberalismo (D'Alesio, 2019).

Embora o tema da regulação dos meios de comunicação não estivesse na plataforma eleitoral da coalizão *Cambiamos*, Califano (2018, p.50) explica que algumas declarações dadas por Macri à imprensa indicavam “*la voluntad del nuevo gobierno de desandar la política de medios llevada adelante durante las sucesivas presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 /2011-2015)*”. Esse indicativo se comprovou imediatamente após sua posse, quando a regulamentação em matéria de comunicação audiovisual tornou-se central na agenda do governo.

O então presidente adotou uma série de medidas que alteraram substancialmente o arcabouço normativo vigente, como a LSCA e a Lei Argentina Digital¹⁴⁶, por meio de Decretos Presidenciais e de Decretos de Necessidade e Urgência (DNU), que na Argentina tem força de lei (Califano, 2019). Segundo Martín Becerra (2016a), com essas medidas o governo macrista desestabilizou as regulações, o modelo de financiamento e as relações entre o governo e as empresas de mídia que caracterizaram o governo de Cristina Fernández de Kirchner.

Por meio desses decretos: modificou-se a Lei de Ministérios, com a criação do Ministério de Comunicações (DNU 13/2015); estabeleceu-se o Sistema Federal de Meios e Conteúdos Públicos, sob a supervisão da Chefia de Gabinete (Decreto 237/2015); e houve intervenção nas Autoridades Federais de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA) e de Tecnologias da Informação e Comunicações (AFTIC) (Decreto 236/2015) (Califano e Koziner, 2021).

Além disso, por meio do DNU 267/2015, Macri “*desmanteló el núcleo de las regulaciones vigentes en materia de servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones*” (Califano, 2019, p. 78), extinguiu a AFSCA e criou o Ente Nacional de

¹⁴⁵ Mauricio Macri sucedeu a Cristina Fernández de Kirchner na presidência da Argentina, ao vencer as eleições de 2015 com 51,34% dos votos no segundo turno.

¹⁴⁶ Lei nº 27.078, declara de interesse público o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), das Telecomunicações e seus recursos associados, estabelecendo e garantindo a completa neutralidade das redes (Argentina, 2014).

Comunicações (ENACOM), o qual passou a determinar as diretrizes para o mercado audiovisual, além de retomar a concentração de propriedade combatida pela LSCA.

Tal medida foi adotada sob a alegação da necessidade de elaborar um marco normativo convergente para os setores de comunicação audiovisual e telecomunicações (Becerra, 2016a). No entanto, *“la mayoría de los artículos del DNU refiere a la extensión de las licencias actuales y a la eliminación de obstáculos para una concentración aún mayor del mercado audiovisual”* (Becerra, 2016a, p. 2). Por exemplo, o artigo 48, o qual impedia a concentração indevida, foi extinto.

A Defensoria do Público foi uma das instituições que apresentou críticas à atuação do governo em termos de políticas de comunicação (Califano, 2019), especialmente em relação à emissão dos Decretos 13, 236 e 267, todos de 2015 (Argentina, 2016b). Por meio da Resolução nº 21/2016, a Instituição se posicionou publicamente sobre as disposições adotadas pelo Executivo Nacional, que afetaram a plena vigência da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, por transgredir:

(...) derechos consagrados en esta norma, en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos a ella incorporados, así como los estándares sobre libertad de expresión emanados de los órganos de aplicación e interpretación de dichos Tratados” (DPSCA, 2016b, p. 01).

Além disso, a defensoria sustentou que a lei entende a comunicação como um direito humano, em sua dimensão individual, mas, sobretudo, coletiva, e posiciona as audiências dos meios audiovisuais como sujeitos de direitos. *“Por ello, la actividad de los servicios de comunicación audiovisual es considerada social, de interés público y un bien cultural que no puede quedar al arbitrio del mercado”* (DPSCA, 2016b, p. 01).

Importante destacar que a mencionada Resolução se fundamentava, especialmente, em mais de 100 manifestações apresentadas perante a Defensoria do Público por diversas organizações da sociedade civil, do âmbito universitário, sindical, comunitário, cultural, campesino e indígena. Entre elas estavam: a Coalizão por uma Comunicação Democrática; a Rede de Carreiras de Comunicação Social e Jornalismo da Argentina (REDCOM); o Foro Argentino de Rádios Comunitárias (FARCO); a Confederação Sindical de Trabalhadores de Meios de Comunicação Social (COSITMECOS); o Movimento Nacional Campesino Indígena (MNCI); e a Associação Civil Comunicação para a Igualdade (DPSCA, 2016b).

Por outro lado, a defensoria também recebeu manifestações a título individual de audiências de todo país, que expuseram suas preocupações quanto à violação de seus direitos, como nesta transcrita a seguir: *“No puede ser vulnerada por un decreto. La vulneración de la*

ley constituye un atentado a los derechos de todas y todos los ciudadanos argentinos/as” (DPSCA, 2016b, p.4).

Ao final do documento, a instituição fez recomendações às Comissões do Congresso da Nação, colocando-se à disposição para ampliar as considerações presentes na Resolução, assim como convocava um espaço de debate com universidades, sindicatos e organizações da sociedade civil. Vale ressaltar que, conforme a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (art. 19), é função da Defensoria do Público tanto formular recomendações às autoridades competentes em matéria de radiodifusão, quanto representar os interesses do público e da coletividade. Assim como convocar espaços de debate sobre o desenvolvimento e funcionamento dos meios de comunicação no país (Argentina, 2009).

Conforme Becerra (2016b), depois de modificar as leis de comunicação e de telecomunicações por decreto, o governo começou a ouvir organizações empresariais e sociais, além de especialistas, para a construção de um projeto de lei de comunicações convergentes, anunciado inicialmente para meados de 2016, mas que não se concretizou.

Assim, os decretos presidenciais fortaleceram os atores concentrados empresariais em detrimento dos mais vulneráveis, como pequenas empresas, cooperativas e meios comunitários (Becerra, 2016b). Até o momento de finalização da tese, em março de 2024, os decretos emitidos por Macri em 2015 seguem vigentes e os artigos da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual continuam derogados.

O governo de Mauricio Macri impactou a política de comunicação vigente no país, afetando diretamente a vigência da LSCA. Embora nenhum desses decretos tenha afetado diretamente os artigos relacionados à Defensoria do Público, a falta de designação de um titular, conforme estabelecido na lei, que coincidiu com o período de quatro anos de mandato macrista, comprometeu sua capacidade de atuação.

No entanto, essa situação excedia a atuação do Executivo, uma vez que demandava a atuação política do Congresso da Nação, especificamente da Comissão Bicameral, a qual a instituição é vinculada (Nogueira, 2018). O funcionamento da Comissão dependia de que as forças políticas coexistentes na Câmara de Deputados e no Senado trabalhassem ou disputassem nesse sentido, a exemplo do ocorrido com a designação da primeira defensora, somente três após a sanção da LSCA.

(...) aquí hay un problema que es más general porque resulta relativamente sencillo criticar a Macri solamente. Obviamente, Macri tiene mucha responsabilidad, es el Presidente de la República, cambió la ley, afectó derechos sociales, por supuesto que sí. Pero, además, hay que ver qué pasa con otras fuerzas políticas que no están en el gobierno y que tienen mucha representación parlamentaria y que sobre este

tema no dicen nada. Hay que preguntarse qué pasa (Becerra, 2017, informação verbal).

Com o fim do mandato de Cynthia Ottaviano, o Congresso da Nação, por meio da Comissão Bicameral, atrasou por quase quatro anos o processo de designação de um novo defensor do público, conforme o estabelecido na LSCA. O que ocorreu foram quase dois anos de acefalia¹⁴⁷ e um período de “intervenção” por mais de dois anos com um “responsável transitório” (Califano, 2019), autorizados pela Comissão Bicameral.

(...) continuó en funciones la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, creada por Ley SCA, pero permaneció acéfala desde 2016, sus competencias fueron recortadas y en septiembre de 2018 fue intervenida oficialmente, paralizando prácticamente todas sus áreas de trabajo (Califano, 2019, p. 86).

Apesar de Ottaviano ter expressado disponibilidade para renovar o mandato com apoio nacional e internacional de sua candidatura (Defensoría del Público, 2016a), a Comissão não iniciou o processo de designação de novo titular para a Defensoria do Público e não houve outras candidaturas. A partir disso, foi publicada uma nota oficial no site da instituição informando a situação:

La Defensoría se encuentra en situación de acefalía debido a que la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización aún no inició el procedimiento previsto legalmente para designar a su nuevo/a Defensor/a frente al vencimiento del mandato. Informamos que el equipo de trabajo continuará defendiendo activamente los derechos de las audiencias, condicionado por el nuevo escenario. Las vías para llevar a cabo los reclamos, las consultas y los pedidos siguen siendo los mismos: la web del organismo y el 0800-999-3333 (de 10 a 17 hs.). Para conocer las diferentes tareas del organismo, para acceder a las líneas de acción, ingresar a este link (Defensoría Del Público, 2016b, s.p.).

Após solicitação dos diretores, assim como de profissionais que trabalham na instituição, subsidiada pelas reivindicações das audiências, a Comissão Bicameral delegou, interinamente, as funções administrativas e operativas da Defensoria do Público à então diretora de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos, María José Guembe (Ata 15/2016), em 29 de novembro de 2016, até que se designasse oficialmente um titular (Senado de la Nación, 2016).

Esta decisión, de carácter transitorio, fue la respuesta ante la demora de la mencionada Comisión Bicameral en la designación de la máxima autoridad de la Defensoría (...) La situación fue objeto de reclamos por parte de las audiencias de los medios audiovisuales, quienes, tanto desde diferentes organizaciones sociales como desde su individualidad, presentaron más de dos mil pedidos por la continuidad de Ottaviano durante un segundo mandato. La circunstancia actual limita los márgenes de acción y debilita a la Defensoría del Público, una de las herramientas más novedosas, audaces y productivas que generó la Ley de Servicios de

¹⁴⁷ “No tenía la cabeza”, como costumam se referir na Argentina ao caso de uma instituição que não possui um titular designado.

Comunicación Audiovisual. Es necesario que a la brevedad se designe a la persona titular de modo de recuperar la totalidad de funciones y legitimidades que hicieron de la Defensoría un referente cultural de producción de consensos, debates y, sobre todo, de defensa del derecho humano a la comunicación en el país, articulando la totalidad de los actores del campo de la comunicación: medios, audiencias y Estado (Defensoría Del Público, 2016c, s.p.).

María José Guembe responderia, interinamente, pela titularidade da Defensoria do Público, no entanto, somente com autorização para praticar “atos conservatórios”, ou seja, para manutenção do funcionamento da instituição, continuidade de atividades e preservação de seus recursos. A designação, mesmo provisória, de uma pessoa que integrava a defensoria desde sua fundação tranquilizou, de certa forma, a equipe de trabalho, tendo em vista a possibilidade de continuidade das ações executadas nos quatro anos anteriores, enquanto aguardava-se a Comissão proceder com os trâmites devidos (Nogueira, 2018).

No entanto, a situação limitava a atuação, uma vez que algumas decisões só poderiam ser tomadas por quem exerce a titularidade enquanto Defensor ou Defensora, atendendo as disposições da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Por essa razão, mesmo os atos para funcionamento básico deveriam ser constantemente discutidos junto à Comissão Bicameral e autorizados pelo órgão multipartidário, o que comprometia o desenvolvimento de algumas atividades, assim como a autonomia e a independência da Defensoria do Público (Nogueira, 2018).

Isso porque a situação, que deveria ser de caráter interino, prolongou-se por quase dois anos. Durante esse período, a defensoria continuou funcionando e velando pelos direitos das audiências, apesar das limitações quanto à titularidade, especialmente devido à dedicação e ao compromisso dos profissionais que a integravam, entre os quais, aqueles que fundaram a instituição.

No obstante, esta situación que condiciona el funcionamiento del organismo, el equipo de trabajo continúa con el seguimiento y tramitación de las presentaciones que recibe de las audiencias y la ciudadanía en general, además de llevar adelante las líneas de investigación, capacitación y promoción de derechos (Chaher e Pedraza 2018, p. 32).

Segundo Luciano Debanne (2023, informação oral), integrante do quadro da instituição, a defensoria conseguiu manter suas atividades durante a acefalia devido à organização e à resistência gremial dos trabalhadores, assim como pela liderança dos diretores que conduziram os trabalhos nesse período.

(...) la defensoría fue llevada por los trabajadores y por todo el equipo de directores que supieron gestionar durante estos años un organismo acéfalo, sin que nosotros dejáramos de hacer nada. O sea, en términos de acción en el territorio con la gente, durante la acefalía, nosotros no dejamos de hacer nada de lo que veníamos haciendo

durante el mandato de Cynthia. Eso porque ese grupo de directores con Ernesto tuvieron una claridad para gestionar eso y porque Cynthia había creado un organismo en donde ella era una figura fuerte en la representación y la gestión (...), pero que sí, ella apoyara mucho en los directores (...). Entonces, todos los equipos de directores eran gente que construyó una capacidad de gestión realmente (...). Entonces, cuando ya no estuvo Cynthia, lo que nosotros perdimos como organismo [fue] (...) una parte de la capacidad de gestión hacia arriba, digamos, del organismo hacia afuera, pero no del organismo hacia abajo, porque eso estaba garantizado por los directores (Debanne, 2023, información oral).

Enquanto conduziam as atividades, os trabalhadores reivindicavam a regularização da titularidade da Defensoria do Público para que pudesse atuar com as capacidades plenas outorgadas pela lei. As reivindicações para a designação de um titular vinham também de organizações nacionais, incluindo rádios comunitárias, sindicatos, acadêmicos, comunidades indígenas, entre outras; assim como de entidades internacionais, a exemplo de órgãos vinculados à ONU, como o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) e o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW); e da Associação Mexicana de Defensorias de Audiências do México (AMDA) (Defensoría del Público, 2016a; 2016d; 2016e).

As audiências também reclamavam o pleno funcionamento da Defensoria do Público, e o direito de participar do processo de designação, de tomar conhecimento do nome e currículo, e de apresentar apoios ou questionamentos às candidaturas (Nogueira, 2018).

Mesmo diante das manifestações, ao invés de prosseguir com a designação de pessoa titular para a Defensoria do Público, a Comissão Bicameral, na contramão das disposições da lei e dos preceitos democráticos, designou um “responsável transitório”. Primeiro por um prazo inicial de 60 dias, em 26 de setembro de 2018 (Ata nº. 22/2018), no entanto, o que ocorreu foi um período de intervenção por mais de um ano.

La Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización se reunió en el día de la fecha a fin de aprobar su nuevo reglamento de funcionamiento. Asimismo, se resolvió autorizar por un plazo de 60 días al Dr. Emilio Alonso como responsable transitorio de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en reemplazo de la Dra. María José Gumbre (Senado de la Nación, 2018a, s.p.)

A autorização concedida ao responsável transitório foi prorrogada pelo menos três vezes pela Comissão Bicameral. Em 23 de novembro de 2018, com nova vigência até 15 de março de 2019 (Ata 26/2018). Um dia antes do fim do prazo, em 14 de março, foi autorizada nova vigência até 15 de maio de 2019 (Ata 28/2019). Na referida data de vigência, a Comissão decidiu pela prorrogação da autorização conferida ao responsável transitório por tempo indeterminado (Ata 29/2019) (Senado de la Nación, 2018a; 2018b; 2019a; 2019b).

ACTA N° 29

EN EL DÍA DE LA FECHA SE DECIDIÓ EN EL ACTA N°29, PRORROGAR LA VIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN CONFERIDA AL DR. EMILIO ALONSO POR EL ACTA N° 22

En el día de la fecha se decidió en el Acta N°29, prorrogar la vigencia de la autorización conferida al Dr. Emilio Alonso por el Acta N° 22. (Senado de la Nación, 2019b)

Apesar do período de acefalia ter representado incertezas e algumas limitações, quando iniciou o período do responsável transitório a estrutura organizacional estava sólida. Segundo Debanne (2023, informação verbal), diante da dificuldade de modificar as dinâmicas de funcionamento, *“lo único que pudieron hacer fue congelarlas, que fue lo que sucedió”*. Somado a isso, havia uma organização sindical consistente dos trabalhadores, os quais, além da capacidade técnica, possuíam legitimidade junto a organizações sociais e meios comunitários.

Portanto, o trabalho realizado ao longo dos anos pela Defensoria do Público junto a essas organizações e coletivos, bem como as relações estabelecidas com esses atores sociais, foram cruciais tanto para a construção da legitimidade da instituição quanto para a defesa de sua continuidade.

Para Lewin (2022, informação verbal), o compromisso dos trabalhadores, que frequentemente realizaram medidas de força e construíram movimentos solidários em prol da defensoria, foi fundamental para que a instituição seguisse funcionando, *“pese a que estaba prácticamente paralizada, no bajaron los brazos”*.

Os anos de governo Macri representaram um período de incertezas, tentativas de desgaste, instabilidade institucional e perseguição a trabalhadores da Defensoria do Público, especialmente no período que esteve sob intervenção, com ameaças de demissões e desvalorização de funcionários essenciais à construção da instituição (Segura, 2019). No entanto, o compromisso e a resistência dos trabalhadores, o desenho institucional previsto na lei com previsão de financiamento próprio e o respaldo nacional e internacional foram cruciais para que a Instituição enfrentasse esse período de limitações e desafios que coincidiram com a gestão macrista.

Mauricio Macri foi derrotado ao tentar a reeleição em 2019 contra a coalizão *“Frente de Todos”*, encabeçada por Alberto Fernández, tendo Cristina Fernández de Kirchner como vice-presidenta, que venceram a corrida eleitoral com 48,24 % votos no primeiro turno (Busso, 2022). Os eleitos tomaram posse em 10 de dezembro daquele ano.

Com a vitória do kirchnerismo, o “responsável transitório” renunciou ainda em 2019 (LPO, 2020a), em meio às pressões advindas desse grupo e de organizações que há quase quatro

anos reivindicavam a designação de novo titular nos moldes da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LPO, 2019).

Em 04 de março de 2020, Cristina Fernández de Kirchner, na condição de presidenta do Senado, e Sergio Massa, na condição de presidente da Câmara de Deputados, designaram, interinamente *ad-honorem*, Rodrigo Rodríguez¹⁴⁸, como titular da Defensoria do Público, por Resolução Conjunta de ambas as Câmaras (RCPP 24/20) (Argentina, 2020a), até que se conformasse a Comissão Bicameral e designasse novo defensor.

Conforme reportado por LPO (2020a), a demora na definição dos integrantes das comissões bicamerais motivou os presidentes de ambas as câmaras a agilizar os trâmites. Em razão disso, o defensor interino ficou responsável por avaliar as condições nas quais a Defensoria do Público seguiu trabalhando nos últimos anos, quase sem proteção legal, assim como a situação laboral dos mais de 100 trabalhadores.

Em 12 de março, alguns dias após a designação do defensor interino *ad-honorem*, a coalizão “*Frente de Todos*” confirmou a candidatura da jornalista Miriam Liliana Lewin como Defensora do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual (LPO, 2020b). Nesse contexto, em meio à nova conjuntura política, a Comissão Bicameral, formada com maioria de integrantes da “*Frente de Todos*”, iniciou o processo para a designação da titular, incluindo período de consulta pública à candidatura de Lewin.

No entanto, os prazos concernentes ao trâmite foram suspensos e/ou prorrogados entre março e abril de 2020, devido às medidas de isolamento social, preventivo e obrigatório, relacionadas ao enfrentamento da pandemia da Covid 19, ditadas pelo Poder Executivo Nacional (Senado de la Nación, 2020a; 2020b; 2020c).

O processo foi retomado em 11 de maio, com reabertura do prazo até 22 do referido mês, para que cidadãos em geral, organizações não governamentais, escolas e associações profissionais, entidades acadêmicas e de defesa dos direitos humanos pudessem manifestar¹⁴⁹ suas posições, observações e impugnações relativas à candidatura de Miriam Lewin. Conforme informado pela Comissão Bicameral, até 11 de maio, data da reabertura do prazo, 38 manifestações já tinham sido recebidas (Senado de la Nación, 2020d).

Após o prazo de consulta pública, Miriam Lewin foi designada pela Comissão Bicameral em 27 de maio de 2020, por nove votos e seis abstenções (advindas da oposição). A designação da defensora teve duas impugnações (Senado de la Nación, 2020e; 2020f). Uma

¹⁴⁸ Conhecido politicamente como “Rodra”.

¹⁴⁹ Em razão das circunstâncias excepcionais advindas da pandemia, as manifestações foram recebidas exclusivamente pelo e-mail da Comissão Bicameral.

delas por parte do Coletivo de Mulheres Ex Presas Políticas da Ditadura Militar, em virtude do livro publicado por Lewin e Olga Wornat, intitulado “*Putas y Guerrilleras*” (LPO, 2020b), sobre a situação das presas políticas durante a ditadura.

Por meio do Decreto 562/2020 (Argentina, 2020b) de 24 de junho de 2020, o presidente oficializou a designação de Miriam Lewin como titular da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, que se encontrava sem titular desde a saída de Cynthia Ottaviano.

A designação atendeu ao apelo coletivo conformado por diversos setores sociais: audiências, organizações da sociedade civil nacionais e internacionais, especialistas, pesquisadores e trabalhadores da instituição. Foram quase quatro anos de desgaste, obstrução e esvaziamento institucional, inicialmente sem designação de uma pessoa titular e, posteriormente, com a indicação de um responsável transitório, que atuou como um interventor. Afinal, diante das circunstâncias observadas, dos relatos de diversos trabalhadores e dos números de atividades desenvolvidas, não há outra denominação para este período vivenciado na Defensoria do Público, que só não levou à sua paralisia total, devido aos esforços e à resistência das pessoas que trabalham na instituição.

Quadro 8 Fases da Defensoria do Público argentina

Fase	Defensora Designada / Pessoa Responsável	Período
Mandato Fundacional (regular conforme a LSCA)	Cynthia Ottaviano	14/11/2012 a 14/12/2016
Acefalia (atos conservatórios)	María José Gumbre	29/11/2016 a 25/09/2018
Responsável transitório (intervenção)	Emilio Alonso	26/09/2018 a final de 2019
Interino <i>ad-honorem</i> (até designação de titular)	Rodrigo Rodríguez	04/03/2020 até designação da titular pela Comissão Bicameral
Segundo Mandato (regular conforme a LSCA)	Miriam Lewin	24/06/2020 a 24/06/2024 (considerando a referência do decreto presidencial de designação)

Fonte: Elaboração própria.

Como mencionado anteriormente, a designação de Lewin marcou o início de uma nova etapa do processo de implementação, no qual teve que lidar com o desafio inicial de recuperar a estrutura e a institucionalidade da Defensoria do Público, com profissionais profundamente

afetados pelo período de intervenção, além de retomar as atividades durante o contexto da pandemia de Covid-19.

Já em 2023, durante as eleições nacionais em que Javier Milei, candidato pela coalizão “*La Libertad Avanza*”, venceu candidato governista Sergio Massa no segundo turno (novembro), a instituição mais uma vez teve sua existência ameaçada. Liderados pela deputada Silvana Giudici, parlamentares do PRO apresentaram um projeto em dezembro daquele ano para dissolver a Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, propondo transferir pessoal, patrimônio e orçamento para a Defensoria do Povo da Nação. Alegaram que a instituição exercia funções similares ao Ente Nacional de Comunicações (ENACOM) e estava controlando a atividade jornalística, sob a alegação de censura (La Nación, 2023; Perfil, 2023).

Em relação ao Executivo, se antes a estratégia era esvaziar, dismantelar e enfraquecer a Instituição, Milei demonstrou que pretendia efetivamente extingui-la. Segundo Jefferson Nascimento (2023), o presidente eleito no marco dos quarenta anos de recuperação democrática na Argentina é de extrema-direita e adota uma plataforma com elementos ultraliberais na economia e conservadores em questões de costume. Durante a campanha, propôs medidas radicais como o fechamento do Banco Central e a dolarização da economia, além de uma significativa redução do aparato estatal. Sua vice, Victoria Villarruel, tem sido porta-voz da reivindicação pela revisão das condenações de oficiais das Forças Armadas que cometeram crimes durante a última ditadura do país. Ela, assim como Milei, minimiza o número de vítimas estimado em 30 mil pessoas, e equipara os crimes cometidos pelos grupos guerrilheiros aos do terrorismo de Estado (Nascimento, 2023).

Nessa linha, no início do mandato, o presidente apresentou um plano de reformas liberais, sintetizado no projeto de “Lei de Bases e Pontos de Partida para a Liberdade dos Argentinos”, popularmente conhecida como *Ley Omnibus*, pela quantidade de áreas sobre as quais pretendia legislar. A versão original do projeto continha mais de 180 páginas e 664 artigos, porém, o governo precisou alterá-la para conseguir apoio da oposição, reduzindo para aproximadamente 380 artigos e excluindo temas fiscais. Entre as medidas incluídas no pacote estava a concessão de prerrogativas ao presidente para intervir em questões econômicas, de segurança e até de defesa, entre outras, sem a necessidade de passar pelo Congresso. Desde o anúncio, no final de dezembro de 2023, o projeto de lei desencadeou manifestações e protestos que tomaram conta das ruas na Argentina, com repressão violenta em algumas delas (La Nación, 2024; Castro, 2024; O Globo, 2024; Página 12, 2024).

A princípio a Defensoria do Público não estava incluída no projeto, no entanto, acabou aparecendo na segunda versão, que determinava sua extinção com apenas uma frase, conforme

estabelecido no Artigo 309 da *Ley Ómnibus*: “*Deróganse los artículos 19 y 20, Capítulo V de la Ley Nro 26522*”. Ou seja, os artigos que especificamente criaram a instituição e definiram suas funções.

De un plumazo y sin mayores argumentaciones se hace desaparecer un organismo dedicado a la defensa de la libertad de expresión y el derecho de la ciudadanía a estar informadas, institución cuya trayectoria ha sido reconocida tanto a nivel nacional como internacional. Pese a dicho reconocimiento la Defensoría ha sido blanco permanente de ataques tanto por Juntos por el Cambio como por las corporaciones de medios que rechazan todo tipo de observación o señalamiento sobre sus propias prácticas comunicacionales (Uranga, 2024, s.p.).

De acordo com Washington Uranga (2024), a versão do projeto de Javier Milei previa também o desfinanciamento do Fundo de Fomento de Concursos para Meios de Comunicação Audiovisual (FOMECA), igualmente estabelecido pela LSCA e vital para os meios comunitários. Ambas as medidas foram justificadas sob o argumento de garantir recursos para o cinema e o teatro, no entanto, representaram um golpe ao direito à comunicação, ao prejudicar a promoção e defesa dos direitos das audiências, assim como a pluralidade e diversidade de vozes (Uranga, 2024).

Conforme divulgado pela imprensa argentina, a extinção da Defensoria do Público advinha de um acordo político no qual figurava como moeda de troca. Inclusive, mesmo sendo vinculada diretamente ao Congresso da Nação, nem sequer foi consultada durante o processo de debate legislativo como as outras instituições que integravam o pacote de governo (Furlong, 2024; Uranga, 2024; Presente, 2024). Em nota divulgada, além de rechaçar a possibilidade, reivindicou o direito de participar do debate:

Según versiones publicadas en distintos medios de comunicación, la disolución de la Defensoría del Público habría sido incorporada al proyecto de Ley “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos”, como medio de negociación, a cambio de revertir el cierre de otras entidades de la cultura. Rechazamos de pleno esa posibilidad, pero además reclamamos al Congreso Nacional ser consultados en el marco del debate, posibilidad que se le dio al resto de los organismos públicos involucrados. (...) Solicitamos enérgicamente a las diputadas y diputados poder ser escuchados y que conozcan nuestro trabajo, antes de votar este proyecto (Defensoría del Público, 2024a, s.p.).

A iminente extinção da Defensoria do Público gerou repúdio imediato também de diversas personalidades argentinas, jornalistas, locutores, escritores, atores, representantes de organizações sociais, entre outros, e de países latino-americanos, como Brasil e México, que somaram suas vozes para reivindicar: “*no al cierre de la Defensoría del Público*”.

Diversos vídeos foram compartilhados nas redes sociais da Instituição nos quais distintas pessoas destacavam o trabalho realizado em prol do direito humano à comunicação nos seus mais de 10 anos de existência, o reconhecimento como referente internacional, além

do fato de ter sido criada no marco de uma lei da democracia¹⁵⁰. Como exemplificado pelo jornalista, professor e historiador argentino Carlos Ulanovsky: “(...) seguramente la quiere cerrar por lo mucho que realizó y no por lo que le faltó hacer. La quieren cerrar porque es democrática. La quieren cerrar porque es creativa. (...) Yo me opongo al cierre de la Defensoría del Público” (YouTube, Defensoria del Publico, 2024¹⁵¹).

Também foram recebidos apoios de organizações internacionais como: a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) para a América Latina e o Caribe; a *Organization of News Ombudsmen* (ONO), que reúne defensores de audiências em todo mundo (Defensoría del Público, 2024b); a UNICEF Argentina; o Fundo de Populações das Nações Unidas; e a Organização Interamericana de Defensores e Defensoras de Audiências (OID) (Defensoría del Público, 2024c).

Além disso, a Defensoria do Público chegou a apresentar denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e à Relatoria sobre Liberdade de Expressão sobre a intenção do governo argentino de fechá-la por meio da revogação dos artigos 19 e 20 da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. “*De prosperar esta propuesta legislativa implicará una vulneración del principio de no regresión en materia de derechos humanos y en especial una afectación a los derechos a la libertad de expresión de las audiencias*” (Defensoría del Público, 2024d).

Os protestos e mobilizações contrárias à *Ley Ómnibus* se intensificaram na véspera da sessão que debateu o projeto na Câmara de Deputados, incluindo uma vigília organizada por organizações sociais, de direitos humanos, da cultura, de estudantes, profissionais, entre outras, em frente ao Congresso da Nação (Página 12, 2024). No entanto, a ação teve repressão das forças de segurança, que “(...) dispararon balas de goma, gas lacrimógeno y cañones hidrantes para tratar de dispersar las protestas contra la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (...)” (BBC, 2024, s.p.).

Após intensos debates na Câmara de Deputados, o projeto geral enviado pelo Executivo obteve 144 votos a favor e 109 contra, uma vitória inicial para o governo (La Nación, 2024). Entretanto, durante a votação dos detalhes, os principais artigos foram rejeitados pela maioria dos legisladores. Com isso, o projeto retornou à comissão para ser reanalisado, o que

¹⁵⁰ Os vídeos foram publicados nas redes sociais da Defensoria do Público, com a hashtag #NoAlCierreDeLaDefensoríaDelPúblico, e disponibilizados no canal do youtube da instituição, no link: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLqh-tFgTpOtWX0VQSex3U-ne2Db4LRJSr>

¹⁵¹ Defensoria del Publico. Carlos Ulanovsky apoya a la Defensoría del Público. Youtube. 30 jan. 2024. 1min07seg. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=5seCHqmiyrw&list=PLqh-tFgTpOtWX0VQSex3U-ne2Db4LRJSr&index=12&ab_channel=Defensor%C3%ADaDelP%C3%BAblico

representou uma derrota para Javier Milei. Caso decida dar continuidade à *Ley Omnibus*, precisará reiniciar o processo legislativo do zero, e refazer acordos e novas negociações (Smink, 2024).

Ao término desta tese, essa era a situação na qual se encontrava a Defensoria do Público, com sua existência ameaçada. O que também impacta na vida de mais de 100 profissionais, alguns dos quais tivemos o privilégio de ter como participantes desta pesquisa e com os quais nos solidarizamos. Embora o referido projeto tenha retrocedido, a intenção de fechar a Defensoria do Público existe, implicando em um ataque ao direito humano à comunicação, consagrado na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual e em marcos internacionais de direitos humanos. É, sobretudo, um retrocesso.

11. PROMOVER, DEFENDER E MEDIAR O DIREITO À COMUNICAÇÃO

Embora o modelo mexicano apresente desafios quanto à análise das ações e dos resultados obtidos pelas defensorias em comparação ao modelo argentino, consideramos que a abordagem a partir de dimensões relacionadas ao direito à comunicação pode nos fornecer elementos sobre o papel dessas figuras na promoção, defesa e mediação desse direito.

Em razão disso, destacamos ações desenvolvidas por algumas defensorias de audiências mexicanas, especialmente aquelas cujos titulares conseguimos entrevistar, em diálogo com as realizadas pela Defensoria do Público argentina. São atividades inerentes às funções e competências estabelecidas em seus respectivos marcos regulatórios, normativas emitidas por órgãos reguladores e/ou aquelas instituídas internamente pelas instituições de comunicação, como no caso mexicano.

Além das capacidades previstas no arcabouço normativo, interessam-nos também as funções que podem adquirir no curso das ações desenvolvidas, a partir do contexto no qual estão inseridas, seja atendendo a uma comunidade de audiências de uma rádio pública ou abrangendo todos os meios de comunicação de um país. Ou seja, as várias formas em que estas instituições podem incidir no direito à comunicação e como este direito incide nelas, considerando seus alcances e limitações.

Quando as defensorias de audiências promovem, defendem e mediam o direito humano à comunicação? Quais estratégias utilizam para se relacionar com as audiências? Como estimulam a participação cidadã? Como buscam legitimar a figura no interior de um meio de comunicação ou diante de todo um país? Esses foram alguns dos questionamentos que orientaram esta discussão.

A partir da análise de relatórios de atividades e das entrevistas com defensoras e defensores, tanto no México quanto na Argentina, observou-se que havia uma preocupação comum, especialmente no início, de tornar as experiências conhecidas, disseminá-las e, principalmente, legitimá-las como uma peça essencial à democratização da comunicação. Nesse contexto, as estratégias de atuação estavam focadas na divulgação das defensorias e dos direitos com os quais se relacionam. O que incluía a disponibilização de canais de comunicação e acesso e de informações sobre os direitos das audiências consagrados tanto nos marcos regulatórios nacionais quanto em documentos internacionais.

No caso da Defensoria de Audiências do Sistema Público de Radiodifusão do Estado Mexicano (SPR), uma das primeiras estratégias foi a implementação de canais de comunicação entre as audiências e a instituição, com a construção de um site específico, além da criação de

perfis em redes sociais. Também houve o desenvolvimento de uma campanha televisiva para divulgar os direitos das audiências e os serviços da defensoria na grade de programação da emissora (SPR, 2015).

Quando não há um programa específico na grade da emissora, os defensores utilizam outras estratégias de difusão, que incluem entrevistas nos distintos programas ou spots informativos durante a programação sobre os direitos das audiências e como entrar em contato com a defensoria.

Considerando que essas instituições ainda são recentes no contexto latino-americano, as estratégias não ficaram restritas aos períodos iniciais das figuras, sendo realizadas continuamente para incentivar as audiências a perceberem seus direitos, conhecerem as defensorias e participarem nesses espaços.

Entre 2022 e 2023, a Defensoria do SPR investiu em estratégias de difusão de cápsulas informativas tanto na grade da televisão (Canal 14) quanto da rádio (*Altavoz*), focadas na conscientização e engajamento das audiências, estimulando a participação (SPR, 2022b; 2023a; 2023b). No caso dos spots de rádio, foram produzidas três peças com o defensor explicando sua função e os direitos que defende, usando exemplos retirados das manifestações enviadas pelo público. Já as cápsulas de televisão apresentaram uma narrativa visual, mostrando audiências do Canal 14 com diferentes características sociais e étnicas, expressando dúvidas sobre o trabalho da defensoria (SPR, 2022b; 2023a; 2023b).

No entanto, essa estratégia alcança uma comunidade específica de audiências, neste caso, os ouvintes da *Altavoz Radio* e os telespectadores do Canal 14, e não é realidade no México que os concessionários, especialmente os comerciais, divulguem amplamente os serviços da defensoria e os direitos das audiências.

Diante desse cenário, a Defensoria de Audiências da *Radio Educación*, avalizada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e pela Associação Mexicana de Defensorias de Audiências (AMDA), articulou a divulgação de uma campanha nacional inédita, transmitida nas cotas de publicidade oficial em todos os meios de comunicação do país. Além de posicionar os direitos das audiências como direitos humanos e destacar o papel das defensorias para sua defesa, promoção e mediação, a campanha reforçou a importância da radiodifusão como um espaço de interesse público, conforme estabelecido na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e regulamentado pela Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) (Radio Educación, 2022).

No caso da Defensoria do Público argentina, “desde o dia um”, a intenção era disponibilizar um site institucional e um canal de atendimento para as audiências (Conde, 2022,

informação verbal). Além disso, as ações dos primeiros anos de implementação estiveram centradas na disseminação da figura e dos direitos consagrados na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), afinal, “ninguém reclama um direito que não conhece” (Ottaviano, 2022, informação verbal).

Nesse sentido, já em 2013, a instituição realizou audiências públicas nas seis regiões do país e, durante os quatro anos do mandato fundacional, distribuiu mais de 50 mil exemplares da lei. Além disso, lançou o projeto “*Defensoría Móvil*”, um trailer adaptado com estúdio de rádio e televisão que começou a percorrer o país em 2015, chegando a distintos territórios argentinos (DPSCA, 2016a).

(...) la Defensoría Móvil, que en un año llegó a recorrer todo el país, permitió achicar las distancias físicas y simbólicas al poner al alcance de los pueblos más distantes y postergados un estudio de radio y otro de televisión, una biblioteca y un espacio de recepción de inquietudes, reclamos y denuncias (DPSCA, 2016a, p.20).

O projeto congrega atividades de promoção do direito à comunicação e de capacitação de audiências locais, nas quais crianças, adolescentes, integrantes de comunidades e o público em geral podem experimentar vivências audiovisuais em estúdios de rádio e televisão, por meio de práticas e de exercícios técnicos de produção de conteúdos.

As oficinas abordam a perspectiva da comunicação como um direito humano e o papel da defensoria nesse contexto. O trailer também possui uma biblioteca na qual são disponibilizados diversos materiais informativos relacionados aos direitos comunicacionais e ao tratamento adequado de temas sensíveis e de interesse social, que complementam e/ou subsidiam as atividades práticas realizadas nos estúdios.

(...) la Defensoría Móvil se imaginó como el espacio de acceso a los medios de comunicación para quienes nunca pudieron amplificar su voz en una radio o en un set de TV, para correr los límites de “lo posible” en términos narrativos, para darle lugar a las diversas estéticas, para que niños y niñas cuenten sus historias cotidianas transformadas en noticias (DPSCA, 2016a, p. 223).

Além de ser um espaço para que os sujeitos do direito à comunicação expressem suas palavras e opiniões, é uma estratégia para que os serviços da Defensoria do Público cheguem a diferentes pontos do país. A instituição estima que, entre 2015 e 2019, o trailer percorreu cerca de 35 mil quilômetros ao visitar 18 províncias, recebendo em suas instalações aproximadamente 50 mil pessoas (Defensoría del Público, 2019).

Enquanto algumas defensorias, considerando o alcance e modelo de funcionamento, optaram por estratégias e campanhas pontuais de promoção, divulgação e/ou engajamento, outras adotaram a estratégia de manter um programa específico ou um quadro fixo. A realização de um programa regular, além de divulgar a figura, é uma forma estabelecer vínculos com as

audiências, assim como um espaço de participação e diálogo, e de promoção e garantia do direito à comunicação.

O programa da Defensoria de Audiências da *Radio Educación* completou dez anos de transmissões em 2023¹⁵², totalizando 419¹⁵³ edições nesse período, sendo 411 regulares e 8 especiais/comemorativas, consolidando-se como uma ferramenta essencial para a promoção, defesa e mediação do direito à comunicação. Além de se constituir como um canal de contato e de participação para as audiências e de difusão das atividades da defensoria, nos quais são comentados e debatidos temas relacionados.

No primeiro ano, uma das principais vertentes foi a "vinculação com as audiências", que incluía convites para visitar¹⁵⁴ a emissora e participar ao vivo do programa da defensoria. Entre maio de 2013 e dezembro de 2014, foram registrados 143 participantes, entre ouvintes regulares da rádio e estudantes universitários do campo da comunicação, em 11 visitas realizadas no período. *“El objetivo de la ‘Vinculación con las audiencias’ fue abrir los micrófonos al público interesado en conocer el funcionamiento de un medio público y también difundir las actividades que se realizan día con día en la emisora”* (Radio Educación, 2015, p.41).

No período em que foi coordenado por um quarteto de titulares¹⁵⁵, houve reformulações na Defensoria de Audiências de *Radio Educación*, com o estabelecimento de linhas de ação temáticas¹⁵⁶, alinhadas às expertises de cada titular, o que também definiu a linha editorial do programa. Inicialmente, cada integrante produziu pílulas informativas sobre sua especialidade, como parte de uma estratégia para sensibilizar as audiências sobre o trabalho realizado pela defensoria em relação à temática. Posteriormente, foram transmitidos programas regulares, além de edições especiais e comemorativas, nas quais foram abordados temas como direitos humanos, a importância da radiodifusão pública, o direito à informação, a alfabetização

¹⁵² Lançado em 1º de maio de 2013, o programa é transmitido (ao vivo ou gravado) sempre às quartas-feiras. Foi criado durante a gestão de Beatriz Solís Lerey em 2013. O coletivo de defensores que a sucedeu a partir de 2015, integrado por Mariana López Salazar, Lenin Martell Gámez, Graciela Martínez Matías e Gerardo Albarrán de Alba, deu continuidade ao programa, que atualmente segue no ar, conduzido pela defensora Ana Cecilia Terrazas Valdés desde abril de 2019.

¹⁵³ Os programas estão disponíveis em: <https://e-radio.edu.mx/La-Defensoria-de-las-Audiencias>

¹⁵⁴ Como a emissora já realizava visitas guiadas, a ação tinha como foco incentivar as visitas e a participação dos ouvintes no programa da defensoria.

¹⁵⁵ Inicialmente, era um coletivo de cinco defensores, que eram responsáveis por uma linha de ação temática. Ao final do mandato, restavam apenas três conduzindo o trabalho da Defensoria de *Radio Educación*. Embora a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão não proíba este formato, para inscrição no registro público do IFT, cada defensor precisou ser inscrito individualmente para um período específico (Radio Educación, 2018).

¹⁵⁶ Igualdade de gênero, Alfabetização midiática, Interculturalidade e comunicação indígena, comunitária e pública, liberdade de expressão e direito à informação, e Direitos Humanos.

mediática, igualdade de gênero, entre outros. Nesse período, mais de 200 convidados nacionais e internacionais participaram como entrevistados (Radio Educación, 2018).

O terceiro momento é marcado pelo retorno à configuração de uma pessoa titular para a defensoria, a partir de abril de 2019. A defensora manteve as diretrizes gerais estabelecidas nas gestões anteriores, incorporou novas temáticas e aperfeiçoou os alcances do programa ao produzir uma série radiofônica focada nos direitos das audiências e outra no marco do centenário da *Radio Educación*¹⁵⁷. Entre abril de 2019 e março de 2022, o programa contou com 253 participantes¹⁵⁸, entre especialistas e pesquisadores, nacionais e internacionais, além de ouvintes da rádio (Radio Educación, 2022).

Ao longo desses dez anos, o programa da Defensoria da *Radio Educación* demonstrou ser uma ferramenta de diálogo e formação de audiências críticas, de promoção e sensibilização sobre direitos e de fortalecimento do vínculo entre a emissora e seu público.

Outro exemplo é o caso da Defensoria de Audiências do *Instituto Mexicano de la Radio* (IMER), que optou por produzir um programa semanal desde sua criação em 2009, ainda quando era conhecida como *El Mediador*. Como destacado no capítulo 07, o programa foi uma das primeiras ações da defensoria, com o objetivo de educar o público sobre os direitos das audiências e o papel do defensor/mediador (Águila, 2022, informação verbal). Uma tentativa de familiarizar os ouvintes com a figura, alinhando-se à função pedagógica dessas instituições.

Quando foi criado, o programa era transmitido semanalmente, às quartas-feiras ao meio-dia, abrangendo todas as emissoras do grupo, e servia como ponto central para receber e processar as demandas das audiências (Valdés, 2022, informação verbal). Havia participação ao vivo por telefone e um sistema para receber queixas (Veneroni, 2022, informação verbal).

Ainda com transmissão semanal às quartas-feiras (atualmente às 15h e gravado), o programa expandiu o escopo temático. Entre 2020 e 2022, abordou uma variedade de temas inerentes aos direitos das audiências e direitos humanos, contextualizados com questões atuais, entre os quais: multiculturalidade e interculturalidade; reivindicação histórica das mulheres afro-mexicanas; direito à informação em línguas indígenas; diversidade e direitos das pessoas LGBTQIA+; os direitos das pessoas com deficiência; a presença das mulheres nos meios de

¹⁵⁷ Série especial "*Radio pública, pionera en la Defensoría de las Audiencias - Historia breve de una larga lucha*", apresentada pela Defensoria de Audiências em comemoração ao centenário da emissora. Conta em dez episódios como surgiu essa figura na rádio mexicana, especificamente na *Radio Educación*. Veiculada entre 6 de dezembro de 2023 a 7 de fevereiro de 2024, está disponível no site da defensoria: <https://radioeducacion.edu.mx/serie-especial-centenaria-defensoria>

¹⁵⁸ Participei como convidada em um dos programas da Defensoria de Audiências de *Radio Educación*, em 06 de julho de 2022. Programa disponível em: https://e-radio.edu.mx/La-Defensoria-de-las-Audiencias?id_podcast=35373.

comunicação e a violência política de gênero; o amparo da Associação Mexicana de Defensorias de Audiências e a decisão da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN) em relação à contrarreforma de 2017; a relevância de órgãos autônomos reguladores como o Instituto Federal de Telecomunicações (IFT) e o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI); pessoas migrantes; direitos digitais e liberdade de expressão na América Latina, entre outros (IMER, 2020; 2021a; 2022).

Esses temas foram abordados com a participação de representantes de organizações da sociedade civil, ativistas, acadêmicos e membros da comunidade de audiências do IMER. A análise documental dos relatórios mostra uma preocupação em ampliar e diversificar as vozes para tratar de temas relacionados aos direitos das audiências (IMER, 2020; 2021a; 2022), como destacado pela defensora sobre a presença "das vozes das mulheres indígenas, das mulheres afro-mexicanas, que têm feito parte das convidadas [do programa]" (Águila, 2022, informação verbal).

Na Argentina, em 2021, a Defensoria do Público inaugurou a Coluna da Defensora na TV Pública. A titular participava quinzenalmente do programa de notícias para abordar temas relacionados aos direitos das audiências e às políticas e ações implementadas pela instituição, proporcionando um espaço para a promoção do direito à comunicação.

A primeira participação ocorreu em 05 de julho de 2021, na qual a defensora abordou a temática da violência política de gênero. A última participação disponível data de 13 de novembro de 2023, na qual fez uma análise do impacto das pesquisas eleitorais para as audiências. Entre julho de 2021 e novembro de 2023, identificamos 42 colunas¹⁵⁹ nas quais foram abordados diversos temas relacionados aos direitos das audiências e à promoção do direito à comunicação (Defensoría del Público, 2023).

A principal atribuição das defensorias, conforme estabelecido em ambos os marcos regulatórios, é lidar com as demandas das audiências, suas preocupações e reclamações, assim como respondê-las. Em razão disso, podem constituir-se como um espaço de diálogo e mediação entre a cidadania e os meios de comunicação.

Quando são demandadas pelas audiências que perceberam seus direitos violados ou quando, por iniciativa própria, identificam possíveis violações, as defensorias devem proceder com a análise especializada do conteúdo que motivou a questão. Isso permitirá identificar se

¹⁵⁹ As Colunas da Defensora na Televisão Pública estão disponíveis no endereço: <https://defensadelpublico.gob.ar/comunicacion-y-prensa/la-defensora-en-la-tv-publica/>

houve ou não violações e, a partir disso, construir soluções em consenso, que incluem dar o devido retorno às audiências que reclamaram, mesmo quando não são identificadas violações.

Essa análise envolve a observância de aspectos semióticos e legais, bem como a jurisprudência internacional em matéria de direitos humanos. Isso é evidente nos mecanismos utilizados pela Defensoria do Público argentina para a defesa, mediação e promoção do direito à comunicação e dos direitos das audiências.

En principio, nosotros lo que tenemos es que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que es la ley que de alguna manera nos crea, establece, digamos, (...) piensa la comunicación desde una perspectiva de derechos humanos, entonces enmarca la comunicación audiovisual desde una perspectiva de derechos humanos. (...) reconoce en términos jurídicos en Argentina a las audiencias como sujetos de derecho, y después se establece toda una serie de artículos específicos donde define que los contenidos y los servicios no pueden tener contenidos discriminatorios, que, digamos, sobre todo el artículo 70 y 71 de la ley establecen que deben respetar determinadas normativas (...). Entonces, la propia ley hace algunas referencias específicas (...). Al tener ciertas previsiones, eso deriva directamente normativa que la ley remite. Pero en general, la ley es un instrumento que lo que hace, insisto, es como meter el eje de derechos humanos en la comunicación audiovisual y, en ese sentido, nosotros en la defensa de los derechos de las audiencias hacemos uso de todas las normativas que protegen sus derechos. Entonces, (...) toda normativa que reconozca un derecho a una persona en el marco de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual tendrá derecho en relación con la radio y la televisión. Luego, qué exigibilidad tiene, o si tiene o no tiene esos otros temas, digamos, pero ese derecho es la titularidad que tiene (...). Otro tema distinto te podría decir que es la exigibilidad. Ahí estamos en otro terreno, porque, bueno, supongo que, como sabes, el organismo no tiene competencias sancionatorias, lo que hace es dar recomendaciones y sugerencias (Frederic, 2022, informação verbal).

O reconhecimento em termos jurídicos das audiências como sujeitos de direitos, incluindo as garantias previstas nas normativas nacionais e internacionais incorporadas pela Argentina, sustenta os mecanismos utilizados pela Defensoria do Público para defender o direito à comunicação no país. Desprovida de capacidade sancionatória, a instituição opera a partir da perspectiva dialógica, mediadora e pedagógica, com o objetivo principal de promover uma mudança a longo prazo no campo da comunicação audiovisual, “*hacia el futuro, digamos, que se pueda comprender el derecho a la comunicación o el derecho de expresión en armonía con el resto de los derechos de la ciudadanía*” (Frederic, 2022, informação verbal).

Seguindo essa perspectiva, a defensoria utiliza diversos mecanismos disponíveis, como mediação, elaboração de recomendações e sugestões, e busca por soluções consensuais, como destacado pela subdiretora de Proteção de Direitos e Assuntos Jurídicos da instituição:

Por ejemplo, muchas veces nosotros lo que sugerimos, primero, es que, en general, la defensoría no define cuál es la medida que tiene que tomar el medio. En una conversación se genera un acuerdo, se establecen acuerdos. El acuerdo tiene que ver también con la disponibilidad del medio, con su lógica de trabajo, con sus programas. Ellos también participan respecto a qué les parece que sería lo mejor. Nosotros trasladamos, sugerimos y ahí se acuerda. Muchas veces, lo que de alguna manera repara, o nosotros entendemos que significa una reparación simbólica, porque

siempre es simbólica y no material, es darle voz a cualquiera de esos grupos, a la representación de esos grupos. A veces es la propia persona, pero si no, a los grupos, para que puedan visibilizar esa perspectiva que nosotros llevamos a la reunión en términos más públicos, digo, por nosotros (Frederic, 2022, informação verbal).

Para Segura e Linares (no prelo), a construção de soluções consensuadas com as equipes produtoras frente às denúncias das audiências sobre violações de direitos é uma prática inovadora da Defensoria do Público argentina. Essa construção inclui diversos mecanismos de recebimento de demandas e procedimentos para tentar solucioná-las. Isso porque é necessário considerar as especificidades de cada demanda que chega à instituição e de cada meio de comunicação, para que o processo traga benefícios mútuos.

O sea, a veces, te puedo decir, depende del caso, depende del tema, depende del número de reclamos, depende del medio. A lo largo del proceso se vuelve también fructífero para ellos, pues son sus propias audiencias planteándoles inconvenientes respecto de los mensajes. Y, en general, digamos, les sirve tener esa devolución respecto de qué es lo que está ocurriendo, también porque, en muchos casos, mientras nos están haciendo el reclamo a nosotros vía redes sociales, ellos también les generan, digamos, llegan esos comentarios (Frederic, 2022, informação verbal).

Algumas estratégias empregadas após o recebimento e para análise das demandas, com o objetivo de buscar uma resolução consensuada, incluem: reuniões com a equipe do meio de comunicação ou agência de publicidade, para expor a queixa apresentada e os motivos que levaram as audiências a reclamar, assim como os aspectos vulneratórios identificados; a expedição de recomendações visando evitar a repetição das violações e estimular a adoção de medidas preventivas; capacitações, especialmente motivadas pelas equipes que, ao serem expostas às queixas das audiências, solicitam formações específicas e suporte da Defensoria do Público. Em alguns casos, as equipes optam por retirar da grade o conteúdo considerado lesivo e apresentar pedidos de desculpas públicos, como forma de reparação. No entanto, é preciso pontuar que a retirar de conteúdo da grade não é uma medida imposta pela Defensoria do Público.

Um exemplo emblemático é o caso da publicidade de uma cervejaria que motivou diversas denúncias das audiências frente à Defensoria do Público, sob a alegação de que a mensagem discriminava as mulheres.

Uno de los reclamos indicaba que “la propaganda de cerveza Andes ‘Huracán Laura’ y ‘Huracán Marta’ promueve imágenes estereotipadas y sexistas de las mujeres (...)” La denuncia consideraba que “la campaña es reproducción de violencia de género” (DPSCA, 2016a, p. 113).

A partir das manifestações das audiências, a defensoria analisou a campanha publicitária à luz das Leis nº 26.522 (LSCA) e nº 26.485 (Lei de proteção integral para prevenir,

punir e erradicar a violência contra as mulheres nos contextos em que desenvolvem suas relações interpessoais) e identificou a violação de garantias previstas em ambas as legislações.

La Ley 26.522 contiene provisiones específicas aplicables a la temática examinada. En ese orden, es preciso destacar el Artículo 70 que dispone: “La programación de los servicios previstos en esta ley deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en [...] el sexo, la orientación sexual [...]”. También, en su Artículo 81, la ley indica: “i) Los avisos publicitarios no importarán discriminaciones de raza, etnia, género, orientación sexual [...]”. Además, la referencia ineludible es el Artículo 71, el cual establece: “quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes [...] 26.485 – Ley de protección integral para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales [...]”. Y a su vez que el artículo 2º de la Ley 26.485 dispone que la ley tiene por objeto: “a) La eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida” y “e) La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres” (DPSCA, 2016a, p.115).

Em razão disso, a Defensoria do Público argentina convocou um espaço de diálogo com os representantes da empresa e da agência responsável pela campanha. Ao tomarem ciência das denúncias e compreenderem como mensagens desse tipo podem ser lesivas às mulheres, tanto a empresa quanto a agência se propuseram a publicar um “pedido de desculpas” e decidiram retirar a publicidade de veiculação, apesar de que esta não seja uma recomendação da defensoria.

Sobre este ponto, vale destacar que a sugestão da Defensoría del Público não é pela retirada de campanhas ou censura de conteúdos, pois isso vai contra a tarefa pedagógica a que ela se propõe. A intenção é poder reparar, fazer com que os responsáveis por essas mensagens entendam a gravidade do que elas significam, visando uma mudança cultural (Nogueira e Miranda, 2019, p.189).

Essa perspectiva pedagógica e mediadora visa reparar as violações e conscientizar os profissionais da comunicação quanto à abordagem respeitosa a grupos socialmente vulneráveis e à perspectiva dos direitos humanos. No entanto, há casos que não tiveram resultados positivos, nos quais a mediação da Defensoria do Público não foi aceita.

Um exemplo é um caso envolvendo uma rádio comercial e um jornalista que trabalha na emissora, em que o profissional não aceitou a mediação da Defensoria do Público após comentários considerados discriminatórios em relação à identidade de gênero de uma pessoa trans. Apesar da negativa por parte do jornalista, a rádio aceitou a mediação e concordou em divulgar informações sobre a lei de identidade de gênero em seus programas (DPSCA, 2016c; Pauwels, 2022, informação verbal).

Conforme Segura e Linares (no prelo), embora nem todos os casos tenham resultados positivos, as diversas situações nas quais houve um acordo e algum tipo de reparação

demonstram como as defensorias podem abrir canais diálogos entre as audiências e os produtores de conteúdos audiovisuais, sem que isso seja uma demanda sancionatória.

Se por um lado, temos uma instituição que lida com milhares de manifestações de pessoas de toda a Argentina, por outro, no México, as defensorias são especializadas, muitas vezes, no atendimento a uma comunidade específica de audiências, que nem sempre demanda seus defensores, mas isso não significa que não haja trabalho a ser desenvolvido.

Conforme estabelecido pela Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR), os concessionários podem criar suas defensorias individualmente, em conjunto ou por meio de organismos de representação. Assim, existem defensorias que alcançam comunidades específicas de audiências de forma mais direta, dependendo do alcance do próprio concessionário, emissora ou grupo. Por exemplo, uma comunidade de audiências pode ser considerada em função dos alcances de uma rádio universitária ou indígena; ou se é uma emissora de televisão pública gerida por um Estado Mexicano ou por um concessionário comercial com alcance naquela região; ou ainda se é um meio público ou comercial de alcance federal.

A baixa participação é um problema enfrentado pelas defensorias mexicanas. Dadas as condições específicas dos meios indígenas e comunitários mencionadas no capítulo 10, e apesar de algumas iniciativas pontuais das defensorias de audiências dos meios públicos, o papel e a utilidade desses instrumentos não são amplamente divulgados nos meios de comunicação do país, especialmente nos comerciais. Os concessionários comerciais de radiodifusão não demonstram interesse em promover as defensorias, pelo contrário, têm atuado para deslegitimá-las.

Antes da LFTR, foi identificada apenas uma rádio comercial na qual uma dessas instâncias funcionava, quando a perspectiva predominante no país era a autorregulatória. Com a transição para o modelo corregulatório, é notável que mais defensorias foram criadas por meios comerciais, no entanto, existem muitas lacunas e questionamentos sobre como e se realmente funcionam.

Isso, por um lado. Além disso, é necessário refletir sobre a efetividade das estratégias desenvolvidas pelas defensorias e seus defensores para melhorar os níveis de participação, mesmo que estejam focadas em suas comunidades de audiências, considerando a recente tradição de participação cidadã nos processos políticos da América Latina, bem como as novas ferramentas disponíveis, especialmente no contexto digital. Contudo, é uma luta desigual, pois temos, por exemplo, os conglomerados comerciais de alcance nacional atacando a figura, enquanto os meios públicos, mesmo de alcance federal, tentam promovê-la, como também

apontado no capítulo 10. Este aspecto, relacionado à participação das audiências nesses espaços, traz questões interessantes para se abordar em relação às defensorias mexicanas, porém, por questões metodológicas, nesta pesquisa, limitamo-nos a citá-lo.

Segundo González (informação verbal, 2022), no contexto da *UAM Radio 94.1 FM*, que é uma emissora universitária (concessão de uso público), embora a participação das audiências seja baixa e centralizada na comunidade acadêmica, é parte do cotidiano acompanhar a programação para identificar questões relacionadas aos direitos das audiências que podem ser potenciais violações, bem como oportunidades de abordar temas relacionados e promover capacitações internas, entre outras ações.

A defensora explica que as reclamações que chegam geralmente se relacionam a questões como mudanças na programação, à falta de pluralidade de vozes e de diversidade de perspectivas em um programa, ou ao desempenho de um locutor. Quando recebe reclamações ou observações das audiências, investiga o assunto, entra em contato com a pessoa diretamente para mais informações, se necessário, e depois discute a questão com a equipe de produção para, quando for o caso, emitir uma recomendação visando a resolução da demanda.

(...) cuando recibo una queja a través de ese correo electrónico, la atiendo. (...) Si me faltan datos respecto de lo que está quejándose o de lo que está solicitando, pues entro en contacto con esa persona para decirle qué es lo que le falta o para tener más información. Ya cuando tengo esa información, voy con mi contacto al interior de la emisora, es decir, mis quejas cotidianas, o las quejas, o las observaciones de las audiencias. No las veo directamente con la directora de la emisora, salvo algunos casos que ameriten su atención directa. Las veo con el director de continuidad o subdirector, el jefe del departamento de continuidad (...). A veces se ha coincidido en que lo que plantea la persona de la audiencia es algo que yo escuché (...) Y entonces averiguo de qué se trató; qué fue lo que pasó; si es necesario, pregunto al equipo de producción qué fue lo que dijeron o escucho la grabación. Investigo al interior. Después veo si el radioescucha se puede marcar su queja o su comentario dentro de los derechos de la audiencia, y le contesto y hago al mismo tiempo por escrito una observación, una recomendación, ahí sí, dirigida a la dirección de la emisora para que se la haga saber al equipo de producción. Y en muchas ocasiones, o en varias ocasiones, también esto fue parte de un acuerdo con la dirección de la emisora, hago recomendaciones u observaciones derivadas de mi propia escucha en el manejo de alguna información, en la perspectiva que se utilizó respecto de un contenido o sobre la pertinencia del horario de algún contenido (González, 2022, informação verbal).

Nos casos nos quais não são identificadas vulnerações de direitos, a exemplo de reclamações relacionadas à conduta de um locutor, existe a possibilidade de, por um lado, a defensoria orientar o profissional de que, eventualmente, sua conduta pode constituir uma barreira à clareza e precisão da mensagem no ar. O que pode levá-lo a revisar suas expressões e identificar áreas de oportunidade em suas transmissões. Por outro, a defensoria pode explicar

às audiências as dimensões dos seus direitos e, ao mesmo tempo, reforçar a importância da participação no cotidiano da emissora (UAM Radio, 2021).

Afinal, toda e qualquer manifestação das audiências demonstra alguma disponibilidade para participar desse processo. Dessa maneira, é uma oportunidade de incentivar a participação e promover o direito à comunicação. Por isso, o retorno é fundamental, mesmo que seja para explicar sobre o que se está reclamando. Isso deve ocorrer a partir de uma perspectiva dialógica, participativa e pedagógica, especialmente, voltada para a formação de audiências críticas.

O retorno dado às demandas apresentadas, mesmo quando não há identificação de direitos vulnerados, é crucial para estabelecimento do diálogo com as audiências, demonstra compromisso e atenção com o que estão dizendo e, especialmente, podem ser oportunidades de dialogar diretamente sobre percepções de seus direitos.

Porém, o papel das defensorias não se restringe ao recebimento de reclamações, e a participação das audiências não se limita apenas a essa possibilidade. Foi consenso entre os defensores entrevistados que a figura não pode ser reduzida a um “*buzón de reclamos*”, ou seja, a uma caixa de “reclame aqui”. Além de atuar frente aos direitos vulnerados, existe a possibilidade de atuar na prevenção dessas vulnerações e, especialmente no caso do direito à comunicação, contribuir para aumentar a sua percepção na sociedade.

Nesse sentido, as figuras podem desenvolver diversas ações educativas para promover esse direito e formar audiências críticas, a exemplo daquelas realizadas pela Defensoria do Público argentina, que tem a perspectiva pedagógica como principal dimensão de atuação. Isso inclui desenvolver e implementar ações de formação e promoção para que os sujeitos conheçam, exerçam e ampliem seus direitos comunicacionais, além de proporcionar espaços de troca de experiências e de construção de conhecimento.

A Defensoria do Público realiza espaços de formação em parceria com diversas entidades, incluindo produtoras, agências de publicidade, meios públicos e privados, universidades, comunidades diversas e órgãos governamentais em todo o país, além de colaborar com agências internacionais. O objetivo é promover práticas jornalísticas responsáveis, coberturas éticas e formar audiências críticas, a partir do entendimento da comunicação como direito humano e das audiências como sujeitos de direitos (Defensoría del Público, [s.d]).

Sob essa perspectiva, desde sua criação, a Defensoria do Público desenvolveu diversos processos e projetos voltados para uma comunicação plural e democrática, centrada no seu entendimento como um direito humano, que alcançaram cerca de 330 mil participantes em mais de dez anos de atuação. Em 2023, foi registrada a marca mais alta, na qual 49.961 pessoas

participaram em diversas propostas pedagógicas, coordenadas pela Diretoria de Capacitação e Promoção com o apoio de distintos setores da instituição, por serem ações transversais. Esse público incluiu jornalistas e comunicadores, profissionais de diversos meios de comunicação públicos, privados e sem fins lucrativos, estudantes, docentes, camponeses, indígenas, integrantes de movimentos e de organizações sociais, civis, sindicais, população LGBTQIA+ e audiências de forma geral, entre outros (Defensoría del Público, 2024e).

As propostas educativas abarcam temas que conformam as distintas linhas de ação que a Defensoria do Público construiu no curso do desenvolvimento de suas funções, por exemplo: comunicação e gênero¹⁶⁰; acompanhamento de meios comunitários; criança, adolescência e meios; acessibilidade; saúde; meio ambiente; diversidade étnico-cultural; saúde (Defensoría del Público, 2024e). A partir dessas linhas são desenvolvidas distintas ações pedagógicas como: audiências públicas, oficinas, rodas de conversas, projetos, cursos de curta duração, seminários, congressos, formação continuada, bolsas de estudos, especializações, publicações, manuais, entre outras.

Dentro dessas linhas, são desenvolvidas diversas ações de capacitação, como as realizadas a partir da linha de acompanhamento de meios comunitários, que já atenderam 726 participantes de mais de 150 emissoras e de organizações de 22 províncias argentinas. Além disso, foi elaborado, em conjunto com o Ente Nacional de Comunicações (ENACOM), o Instituto Nacional de Assuntos Indígenas (INAI), o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) e FARCO, o “*Guía para la presentación de autorizaciones de Pueblos Originarios*”, um manual para auxiliar na apresentação de procedimentos dos povos originários para solicitar autorização para instalar e gerenciar uma rádio AM, FM e/ou um canal de televisão (Defensoría del Público, 2024e).

Outro exemplo é a agenda transversal sobre Alfabetização Midiática e Informacional (AMI), articulada com a UNESCO, centrada no ecossistema comunicacional, nos desafios da desinformação na era das plataformas e nas implicações da inteligência artificial no direito à comunicação, que contou com a participação de 23.464 pessoas (Defensoría del Público, 2024e).

A perspectiva pedagógica é o principal eixo de atuação da Defensoria do Público, permeando desde o desenho institucional estabelecido na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual até a estrutura de funcionamento construída no curso de sua implementação.

¹⁶⁰ As ações desenvolvidas pela Defensoria do Público voltadas para a igualdade de gênero na Argentina foram abordadas na pesquisa de mestrado da autora (Nogueira, 2018; Nogueira e Miranda, 2019).

Quando o grupo fundador decidiu criar uma diretoria estratégica focada na capacitação, essa decisão foi subsidiada tanto pelas disposições estabelecidas na Lei quanto pelas trajetórias e experiências acumuladas pelos integrantes daquele grupo. Além disso, consideraram as expectativas inerentes aos atores sociais envolvidos na construção do marco regulatório. Conforme apontado por Segura e Linares (no prelo), a instituição soube transformar a falta de capacidade sancionatória em uma virtude pedagógica e reparadora em relação aos direitos das audiências.

Algumas defensorias mexicanas também desenvolvem ações alinhadas às capacidades pedagógicas que essas figuras podem adquirir. Um exemplo é o programa de formação de audiências críticas para meios públicos, desenvolvido pela Defensoria do Sistema Público de Radiodifusão (SPR) desde 2022. Por meio da realização de oficinas presenciais em universidades, outras instituições educacionais e locais públicos, o programa visa promover uma compreensão mais ampla e crítica sobre a mídia pública. Esse programa busca alcançar diferentes grupos de pessoas e facilitar a interação com as audiências, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas na programação do Canal 14 e da *Altavoz Radio* (SPR, 2022a; 2022b, 2023a; 2023b).

As oficinas são realizadas para pequenos grupos, como os integrantes de um coletivo que colaboram com a rádio *Altavoz* em Colima ou para uma turma do ensino médio de Almoloya de Alquisiras, abordando temas como: o que são meios públicos e suas características; identificação da utilidade social de programas de rádio e TV; decodificação de conteúdos de programas; direitos das audiências; significado e importância de ser uma audiência crítica (SPR, 2022b, 2023a; 2023b).

Entre 2022 e 2023, foram realizadas cerca de 15 edições, conduzidas em escolas, universidades, consulados, no próprio SPR, entre outros espaços, direcionadas especialmente a estudantes universitários e de ensino médio, e a integrantes de coletivos de comunicação. O programa expandiu-se para outras regiões do país, incluindo Coahuila, Nuevo León, Oaxaca e o Estado de México (SPR, 2022b, 2023a; 2023b).

Nessa direção, a Defensoria de Audiências do *Instituto Mexicano de la Radio* (IMER) também desenvolveu um curso de curta duração focado na alfabetização midiática e leitura dos meios, voltado para a formação de audiências críticas. O curso abordou temas como a diferença entre comunicação pública e governamental, violência de gênero, discriminação a grupos vulneráveis, transparência e *accountability*, entre outros. Foram realizadas três edições em 2021, com a participação de 96 pessoas, das quais 65 concluíram o curso (IMER, 2021b).

Uma das características das ações desenvolvidas pelas instituições mexicanas é a articulação que estabelecem com outras defensorias e com a AMDA nos projetos de capacitação e promoção, como o seminário sobre participação das mulheres nos meios de comunicação, organizado conjuntamente por distintas defensorias do país (IMER, 2022).

Outro exemplo é o projeto “*Introducción a los derechos de las audiencias y a sus defensorías en México*”, desenvolvido pela Defensoria da *Radio Educación*, em parceria com a AMDA, Cátedra UNESCO em Comunicação e Sociedade, *Instituto de Investigación y Estudios en Cultura de Derechos Humanos* (CULTURA DH) e AMARC - Capítulo México. O projeto proporcionou a realização de um curso e uma série radiofônica homônimos, sobre os direitos das audiências no país, direitos humanos e as funções das defensorias (Valdés, 2021).

A série contou com nove programas, cada um com duração de meia hora, transmitidos durante o programa da Defensoria de Audiências da *Radio Educación*, duas vezes por mês, entre agosto e dezembro de 2020, com a participação de especialistas na área. Além disso, foi compilada em um livro eletrônico publicado em 2021, com o apoio da Comissão Nacional de Direitos Humanos (Valdés, 2021), o qual, inclusive, constituiu-se como uma referência crucial para a realização desta pesquisa de doutorado.

Além de ter sido transmitida no programa da defensoria, a série foi disponibilizada online para ampliar o alcance dos conteúdos, que podem ser acessados também por pessoas de outros países. Durante o período de agosto de 2020 a julho de 2023, foram 476 participações/ouvintes, com a certificação de 45 pessoas que concluíram o curso (*Radio Educación*, 2022). Outro fruto do projeto foi a peça musical “*Décima de los Derechos de las Audiencias*”¹⁶¹, composta por Alejandro Rubio¹⁶², que pode ser utilizada e reproduzida livremente sob a licença *Creative Commons*.

O curso para obtenção de certificação, a série para ouvir os programas completos e o livro para download estão disponíveis para as pessoas interessadas na página da Defensoria da *Radio Educación*¹⁶³. Além de promover a formação das audiências, o projeto proporcionou conhecimento acessível para as pessoas que desejam se capacitar para atuar como defensoras de audiências.

No México, as defensorias também promovem atividades de formação e sensibilização destinadas aos profissionais de suas próprias emissoras. Durante as entrevistas, observou-se a

¹⁶¹ Trabalho exclusivo para o projeto realizado pelo compositor e músico Alejandro Rubio, disponível em: <https://radioeducacion.edu.mx/decima-de-los-derechos-de-las-audiencias-de-alejandro-rubio>

¹⁶² O artista é compositor, músico e tem mais de 35 anos de experiência no campo da Comunicação e Mídia.

¹⁶³ Informações completas sobre o curso, série e livro disponíveis em: <https://radioeducacion.edu.mx/serie-derechos-audiencias>

preocupação dos defensores do país em atuar de forma colaborativa com as equipes de trabalho. Isso inclui estabelecer uma comunicação direta e transparente, sensibilizar os profissionais sobre o papel da instância e capacitá-los, quando necessário, em relação ao respeito aos direitos das audiências. Por exemplo, em 2022, a Defensoria do IMER organizou workshops e seminários abordando temas como ética, perspectiva de gênero nos meios de comunicação, liberdade de expressão e responsabilidade na rádio pública, voltados para o público interno (IMER, 2022).

Identificamos nos relatórios das instituições mexicanas propostas de realização de capacitações internas sobre os direitos das audiências e como incorporá-los nas práticas diárias, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, além de visarem desmistificar a figura, a qual muitas vezes se atribui características equivocadas de censura. Isso evidencia uma abordagem dialógica, participativa e pedagógica relacionada à atuação das defensorias.

(...) esa fue una parte de mis tareas. A los equipos de producción, a todos, porque además les di la capacitación respecto a qué son los derechos de las audiencias y cómo es parte de su responsabilidad considerarlos e incorporarlos en sus contenidos. O sea, les decía, no para que se sientan censurados, sino para que piensen que todos los derechos de las audiencias tienen que estar involucrados en todos y cada uno de sus programas (...) (González, 2022, informação verbal).

Nesse sentido, é importante reforçar que, ao contrário das narrativas construídas pelos grupos concentrados da mídia, as defensorias de audiências não são mecanismos de censura nem limitam a liberdade de expressão. Além disso, o exercício da liberdade de expressão exige responsabilidade e não pode ser usado como escudo para violar outros direitos ou atacar grupos vulneráveis, muito menos para propagar *fake news*.

Outro exemplo são os manuais temáticos com recomendações para melhorar a cobertura jornalística desenvolvidos pela Defensoria do Público argentina. Eles incluem diversos temas, como o tratamento responsável da violência institucional, da infância e adolescência, de notícias policiais, de saúde mental e de casos de violência contra mulheres, entre outros. Os manuais são elaborados pela Diretoria de Análise, Pesquisa e Monitoramento, por meio de um processo participativo que envolve diversos atores sociais, além dos insumos gerados pela própria instituição (Segura e Linares, no prelo).

Em relação à transparência e *accountability*, premissas que devem guiar a atuação das defensorias, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual determina explicitamente que a Defensoria do Público deve apresentar anualmente relatório de atividades e prestação de contas junto à Câmara Bicameral (Argentina, 2009). Segura e Linares (no prelo) avaliam que a

instituição demonstra altos níveis de transparência, fornecendo documentação clara, acessível e amigável de forma organizada em seu portal institucional.

Além disso, a Defensoria do Público argentina oferece a possibilidade de solicitar acesso à informação pública, facilitando o uso das ferramentas disponibilizadas e o controle de seu funcionamento. E, dependendo da necessidade, pode se comunicar diretamente com as partes interessadas, autoridades competentes e imprensa, conforme estipulado pela legislação (Segura e Linares, no prelo).

Em 2017, esta pesquisadora utilizou o canal “*Consultas y Reclamos*” para formalizar o primeiro contato com a Defensoria do Público, solicitando informações sobre o funcionamento da instituição e autorização para visitá-la e entrevistar a equipe de trabalho, como parte da pesquisa de mestrado. Esse contato gerou um registro “PP519/2017”¹⁶⁴, a partir do qual foi contactada poucos dias depois, inicialmente por telefone, para esclarecimentos adicionais sobre as necessidades da pesquisa. Posteriormente, passou a se corresponder por e-mail com as áreas que deram seguimento à solicitação (Nogueira, 2018).

Conforme Segura e Linares (no prelo), a instituição cumpriu com a obrigação de apresentar relatórios anuais perante a Comissão Bicameral, conforme estipulado pela lei, e em ocasiões extraordinárias, quando a situação exigia. Houve exceções, como o período no qual estava sob intervenção. Os informes apresentados pela Defensoria do Público¹⁶⁵ à Comissão Bicameral¹⁶⁶ ao longo desses onze anos estão disponíveis nas páginas institucionais de ambas.

No caso do México, a Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão não estabelece diretamente que as defensorias devem apresentar relatórios anuais, nem define uma periodicidade para fornecer informações desse tipo. No entanto, é possível inferir das disposições constitucionais das quais a lei deriva, como o artigo 6º da Constituição Mexicana, que a atuação das defensorias deve estar alinhada às premissas do direito à informação. Logo, devem contar com mecanismos que garantam o acesso à informação, por meio de instrumentos

¹⁶⁴Preenchi o formulário com meus dados e as informações relacionadas à pesquisa, solicitando autorização para a visita e o agendamento de entrevistas com a equipe de trabalho durante o período em que estivesse realizando a pesquisa de campo no país. Após cinco dias úteis (solicitação em 27/04/2017, primeiro retorno em 03/05/2017), recebi uma ligação da Argentina. Quem me chamava era uma funcionária da defensoria, para me auxiliar no procedimento e solicitar informações complementares. Em seguida, enviei um rascunho com as orientações para a formatação do documento necessário para apresentar à Universidade. Dois dias depois, recebi a autorização assinada por María José Guembe, responsável pelas funções administrativas e operacionais da instituição durante o período de acefalia. Após esses primeiros contatos, comecei a me corresponder por e-mail com a pessoa responsável por organizar a visita e a entrevista com a equipe de trabalho (Nogueira, 2018).

¹⁶⁵Informes anuais de gestão publicados no site instituição da Defensoria do Público estão disponíveis em: <https://defensadelpublico.gob.ar/institucional/informes-anuales/>

¹⁶⁶Página da Comissão Bicameral disponível em: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/106#Documentacion>

de transparência e *accountability*. Além disso, nas diretrizes gerais publicadas pelo Instituto Federal de Telecomunicações em 2016, suspensas com a contrarreforma de 2017, constava essa orientação. Também é possível que normativas internas dos concessionários estabeleçam essa obrigatoriedade.

Algumas defensorias de audiências que existiam antes da LFTR já adotavam mecanismos de transparência e *accountability*, como a disponibilização de relatórios de atividades¹⁶⁷. Na página da Defensoria do *Canal Once*, é possível acessar todos os informes publicados desde a criação da figura. O primeiro é datado de 15 de fevereiro de 2008, e o último, referente ao informe anual de 2023¹⁶⁸. Conforme estabelecido na normativa interna da emissora, a pessoa titular da defensoria deve elaborar informes trimestrais e anuais sobre os resultados da sua gestão, os quais devem ser entregues à direção do canal e publicados na página devida (Veneroni, 2022, informação verbal).

A Defensoria de Audiências do SPR também disponibiliza todos os informes publicados desde sua criação, em 2015¹⁶⁹. Além disso, em 2022, passou a produzir informes quinzenais com a análise e o acompanhamento das manifestações recebidas das audiências, direcionados aos setores de rádio e televisão e também à presidência da instituição, que constam como anexos nos relatórios semestrais disponibilizados para o público em geral. Esses relatórios contêm observações em matéria de direito das audiências relacionadas aos conteúdos, as quais são discutidas com as equipes de produção e diretores do SPR, permitindo que as diversas áreas estejam cientes dos comentários do público em tempos mais curtos, podendo considerá-los em suas decisões diárias.

Além disso, normativas internas dos concessionários podem estabelecer essa obrigatoriedade, como no caso do IMER, no qual essa responsabilidade foi estabelecida desde 2009, ano de sua criação, nos "*Lineamentos para a figura de Mediação do Instituto Mexicano de la Rádio*". De acordo com Águila (2022, informação verbal), os relatórios são apresentados ao Conselho Cidadão, à Mesa Editorial e ao Conselho da Mesa de Programação. Ademais, são disponibilizados para acesso do público no site da defensoria e nas redes sociais, e seu conteúdo é comentado no programa semanal.

Esses exemplos, infelizmente, não refletem o cenário atual do México no que se refere ao acesso a informações precisas e sistematizadas sobre as defensorias de audiências em

¹⁶⁷ Sobre esse ponto, nesta pesquisa, consideramos apenas a disponibilização dos relatórios.

¹⁶⁸ Informes trimestrais e anuais da Defensoria de Audiências do *Canal Once* disponíveis em: <https://canalonce.mx/defensoria/informes>

¹⁶⁹ Informes semestrais da Defensoria de Audiências do SPR disponíveis em: <https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/informes.html>

funcionamento no país. Por um lado, muitas vezes não é possível encontrar páginas com informações específicas nos sites institucionais dos concessionários. Por outro, nem sempre as defensorias em funcionamento disponibilizam informes sobre sua atuação, ou estão acessíveis apenas aqueles referentes aos mandatos vigentes (do defensor atual), dificultando o acesso à trajetória histórica e à evolução da figura na instituição de comunicação¹⁷⁰.

Ainda mais complexo é o acesso à informação básica sobre as defensorias vigentes no país¹⁷¹ a partir do Registro Público de Defensores (RPD), mantido pelo Instituto Federal de Telecomunicações. Por exemplo, para fazer buscas nas bases de dados, é necessário conhecimento de algumas variáveis, como o nome ou registro de inscrição do defensor fornecido pelo IFT, distintivo de frequência, entre outras informações que pesquisadores estrangeiros não teriam conhecimento previamente e que, no mínimo, dificultam o acesso por cidadãos mexicanos. Além disso, não são disponibilizadas no RPD informações de contato do defensor, como e-mail, telefone ou página na internet.

(...) para mais informações sobre as defensorias seria necessário recorrer às páginas institucionais dos concessionários, que também têm a obrigação de informar sobre suas respectivas defensorias e defensores. Porém, nem sempre é o que acontece. Além dos casos de registros vigentes no RPD que não se referem ao defensor que atualmente ocupa o cargo (Nogueira, 2022a, p.14).

Logo, a forma como os dados são disponibilizados dificulta tanto o acesso quanto a compreensão do panorama de defensorias ativas no México, infringindo princípios do direito à comunicação e à informação. Isso ocorre porque o acesso a essas informações é um direito das audiências, assim como é responsabilidade do IFT promover a transparência e o acesso à informação, por meio do Registro Público de Concessões, ao qual está vinculado o Registro Público de Defensores (Nogueira, 2022a).

11.1 Audiências públicas e a institucionalização da participação cidadã na Argentina

Algumas ações desenvolvidas pelas defensorias conjugam espaços de formação de audiências críticas, de participação cidadã e de mediação e promoção do direito à comunicação, como as audiências públicas realizadas pela Defensoria do Público argentina, conforme estabelecido na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (DPSCA, 2016a; 2017; 2019; 2020; 2021; 2022).

¹⁷⁰ Outro ponto é a qualidade e a pertinência das informações apresentadas, o que pode fomentar análises futuras nesse sentido.

¹⁷¹ Esse aspecto foi abordado em artigo apresentado no Congresso da ALAIC de 2022, baseado em relato de experiência desta pesquisadora ao tentar entender o panorama de defensorias de audiências vigentes no país (Nogueira, 2022a).

As audiências públicas proporcionam ambientes participativos nos quais representantes de grupos historicamente marginalizados podem expressar suas experiências, opiniões e demandas relacionadas à comunicação. Ao longo de dez anos, elas foram construídas a partir das vozes de crianças e adolescentes, mulheres, pessoas idosas, comunidade LGBTQIA+, pessoas com deficiência, comunidades indígenas, integrantes de meios comunitários, além de estudantes, acadêmicos, profissionais da mídia, entre outros representantes de distintos setores e organizações sociais.

Para alcançar as 24 províncias argentinas, a estratégia consiste em realizar pelo menos uma audiência por ano em cada região do país. Inicialmente, o país foi dividido em seis sub-regiões geográficas: 1) NEA (Nordeste Argentino), que abarca Formosa, Chaco, Misiones e Corrientes; 2) NOA (Noroeste Argentino), integrada por La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Salta e Tucumán; 3) Buenos Aires, que corresponde à CABA e Província de Buenos Aires; 4) Centro, que inclui Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba e La Pampa; 5) Cuyo, integrada por San Juan, San Luis e Mendoza; 6) Patagônia, que abrange Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Ilhas Malvinas e Antártida Argentina. Posteriormente, a lógica de divisão por sub-regiões foi mantida, no entanto, com algumas modificações relacionadas à logística e às províncias que abarcavam.

Entre 2013 e 2023, foram realizadas 40 audiências públicas em todo o território argentino, consolidando uma década de institucionalização da participação cidadã na comunicação no país. Dessas, 20 ocorreram apenas nos primeiros quatro anos de implementação (mandato fundacional), período no qual a Defensoria do Público funcionou de acordo com o estabelecido na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, e contaram com a participação de 4.640 pessoas. Estima-se, com base na análise dos relatórios anuais da instituição, que cerca de 6 mil pessoas participaram das audiências públicas ao longo desses 10 anos.

Como destacado anteriormente, a Defensoria do Público passou por períodos de acefalia e de intervenção, além do contexto da pandemia, os quais, além de impactarem diretamente no funcionamento da instituição, exigiram reformulações no formato das audiências. Por exemplo, entre setembro de 2018 e fevereiro de 2021, nenhuma audiência pública foi realizada. Quando foram retomadas, em março de 2021, em virtude da emergência sanitária da Covid-19, ocorreram na modalidade remota e, a partir de 2022, no formato híbrida, com sessões presenciais e virtuais. No quadro abaixo, sintetizamos esses períodos.

Quadro 9 Audiências públicas realizadas pela Defensoria do Público argentina

Audiências Públicas realizadas pela Defensoria do Público argentina				
Ano	Temática Geral	Região	Edições	Período
2013	Avaliação do funcionamento adequado dos meios de radiodifusão - mapa nacional da aplicação da LSCA	NEA, NOA, Buenos Aires Centro, Cuyo e Patagonia.	6	Mandato Fundacional / Regular nos termos da LSCA
2014	Direitos comunicacionais de crianças e adolescentes	Buenos Aires, Centro, NOA, NEA, Tierra del Fuego, Patagonia e Cuyo.	7	
2015	Representações midiáticas de grupos historicamente marginalizados - <i>¿Cómo nos ven los medios? ¿Nos representan como somos?</i>	Buenos Aires, Sur, Norte e Centro.	4	
2016	Balanço e propostas para aprofundar os direitos das audiências e o direito à comunicação - Os DNU e o anteprojeto de lei convergente	Sur, Norte, e Centro.	3	
2017	O funcionamento dos serviços de comunicação audiovisual - aportes sobre direito à comunicação e a convergência	Buenos Aires	1	Acefalia / Atos conservatórios
2018		Centro, NOA e NEA.	3	Acefalia / Atos conservatórios (até 25/09/2018)
2019	Nenhuma audiência realizada	-	-	Intervenção desde 26/09/2018
2020	Nenhuma audiência realizada	-	-	Mandato interino a partir de março de 2020
				Mandato regular desde 24/06/2020 - Pandemia
2021	Os meios e a informação na pandemia - impactos da crise sanitária nos meios de comunicação	Buenos Aires, Centro, Patagonia e NOA.	4	Mandato regular / Pandemia / Audiências virtuais
2022	Concentração da propriedade, novos meios digitais e direito humano à comunicação	Buenos Aires, Centro, NOA, NEA, Patagonia e Gran Cuyo.	6	Mandato regular / Pandemia / Audiências híbridas
2023	40 anos de democracia: é hora de democratizar as comunicações	Buenos Aires, Centro, NOA, NEA, Patagonia e Gran Cuyo.	6	Mandato regular / Audiências híbridas
Total de edições realizadas			40	

Fonte: Elaboração própria

A cada ano, as audiências públicas abordam uma temática específica relacionada ao direito humano à comunicação, que direciona os debates e é originada das linhas de ação, do contato com as audiências e do contexto político-comunicacional (Segura e Linares, no prelo). Nesse sentido, além da avaliação do adequado funcionamento dos meios, tema estabelecido na LSCA, foram tratadas questões mais específicas, como os direitos comunicacionais de grupos historicamente marginalizados, a representação de crianças e adolescentes nos meios, concentração de propriedade, convergência digital, entre outras.

Possuem regulamentação própria, dinâmica de funcionamento, metodologia de sistematização e estratégias de divulgação, de mobilização e de fomento da participação, que incluem fóruns e oficinas preparatórias, dependendo do tema, além da viabilização do transporte ao local da audiência. Considerando as condições econômicas e a extensão do país, em algumas audiências realizadas no período fundacional, a Defensoria do Público custeou gastos de transporte para aqueles que solicitassem e pudessem justificar a necessidade.

Convocar audiências públicas é uma obrigação estabelecida na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. No entanto, a forma como seriam realizadas não foi detalhada no marco regulatório, cabendo à Defensoria do Público, durante o processo de implementação, construir o formato a partir do qual cumpriria essa atribuição.

Segura e Linares (no prelo) avaliam que essa experiência participativa no âmbito da comunicação é inovadora e sem precedentes tanto na Argentina quanto na América Latina, devido à sua regularidade e ao número de participantes. Para os autores, os resultados da convocação dessas audiências públicas são frutos de uma estratégia específica, abrangente e sustentada institucionalmente, operacionalizada a partir de ferramentas concretas.

Em razão disso, a metodologia e o formato desenvolvidos para a realização de audiências públicas as consolidaram como um dos principais mecanismos de participação cidadã no âmbito de uma política de comunicação no contexto latino-americano.

O modelo foi pensado como uma forma de dar continuidade ao processo de participação cidadã que resultou na formulação da política pública que criou a defensoria. Além disso, as audiências realizadas em distintas regiões do país forneceram elementos determinantes para as ações e a agenda de trabalho da instituição ao longo do tempo.

Portanto, as audiências públicas realizadas pela Defensoria do Público são espaços nos quais as pessoas têm a possibilidade de se expressarem, de dizerem suas palavras e de serem ouvidas sobre o funcionamento dos meios de comunicação. Assim, o direito humano à comunicação pode ser materializado e percebido socialmente, permitindo que as audiências,

enquanto sujeitos de direitos, participem, individualmente ou por meio de representações e coletivos, nas discussões relacionadas à formulação de políticas e regulação das comunicações.

Portanto, as audiências públicas congregam as dimensões participativa, pedagógica, mediadora e formal, demonstrando como as capacidades previstas no arcabouço normativo delineiam as funções que as experiências podem adquirir no curso das ações desenvolvidas. Ao garantir espaços nos quais as pessoas possam se expressar livremente e apresentar suas propostas, a Defensoria do Público promove a participação cidadã e reafirma a condição das audiências como sujeitos do direito à comunicação.

12. CONCLUSÕES

No decorrer desta pesquisa, nos dedicamos a analisar as defensorias de audiências e suas relações com o direito à comunicação. Esta análise se construiu a partir de dois aspectos: 1) o processo de implementação, que envolve uma reivindicação social por um instrumento de defesa desse direito; 2) o papel desses instrumentos neste contexto, que se relaciona com as capacidades e funções que podem desenvolver no curso da atuação. O primeiro aspecto é central, e o segundo, nesta tese, é complementar.

As experiências escolhidas, localizadas na América Latina, especificamente na Argentina e no México, demarcaram o principal desafio desta pesquisa: a complexidade de conduzir uma análise comparativa de forma que as particularidades e as semelhanças das defensorias observadas em cada país fornecessem elementos para compreendê-las e não antagonizá-las.

Enquanto a Argentina optou pela criação de uma instituição pública com abrangência nacional para todos os serviços de comunicação audiovisual do país, o México decidiu pela obrigatoriedade de que todos os concessionários de radiodifusão criassem suas defensorias, conciliando as diretrizes estabelecidas por um órgão regulador do Estado. Ambos os países optaram pela perspectiva corregulatória. Nesse sentido, o método comparativo, aliado ao referencial metodológico baseado na interpretação, possibilitou definir categorias para estruturar a tese e sistematizar a análise, como uma forma de colocar as experiências em perspectiva.

A utilização de um referencial teórico e contextual enraizado, especialmente, no pensamento latino-americano, foi uma escolha que se construiu no decorrer da pesquisa. As referências levavam às experiências desenvolvidas em um contexto concreto, que se conformavam pela prática enquanto se consolidavam como teoria. Isso veio também de Paulo Freire, quando afirma que o fazer (quefazer) humano é ação e reflexão, é práxis. Inúmeras vezes ouvi do professor Eduardo Meditsch que Freire escrevia sobre sua prática. E do professor Venício Artur Lima que era a partir do contexto concreto e de suas experiências que esse intelectual brasileiro fazia sua leitura de mundo.

Por isso, talvez, outras obras clássicas não tenham sido utilizadas de maneira central na sistematização desse referencial. Enquanto outras foram utilizadas exaustivamente por efetivamente nos auxiliarem na “leitura do mundo” sobre as experiências de defensorias de audiências no contexto latino-americano.

Não é por acaso que a pesquisa desenvolvida por María Soledad Segura e Alejandro Linares sobre instituições participativas criadas a partir das novas leis de comunicação na região foi fundamental para esta análise. De igual modo, recorreremos a outras autoras e autores latino-americanos para abordar o direito humano à comunicação, as políticas públicas de comunicação e as experiências das defensorias de audiências.

Pensar o direito à comunicação como estruturante nas sociedades democráticas é compreender que: os profissionais da comunicação têm o direito de trabalhar livremente, sem que seu trabalho seja motivo de censura ou risco à vida; que a participação nos processos comunicacionais não está restrita aos profissionais da imprensa ou às empresas de comunicação; que é preciso ampliar a pluralidade de vozes, a diversidade de conteúdos e o acesso ao espectro de radiodifusão para grupos historicamente excluídos desses espaços; que o acesso a informações verdadeiras é um direito; e que a liberdade de expressão não é absoluta e não pode ser usada como escudo para violar outros direitos.

Sob essa perspectiva, consideramos que o direito à comunicação é dialógico, participativo, plural, diverso e ultrapassa, ao mesmo tempo em que abarca, outros direitos como o de liberdade de expressão e de acesso à informação, incluindo a faculdade de produzir informações e de reclamar quando esse direito não é garantido. Isso inclui perspectiva do ser humano como sujeito participativo e seu potencial transformador diante dos processos comunicacionais.

Entendemos as políticas públicas como um processo, cujo resultado decorre das disputas travadas entre distintos atores. No entanto, somente a edição de leis e a formulação de políticas públicas não garantem a materialização de direitos. É preciso torná-los acessíveis, aproximá-los dos sujeitos e concretizá-los, o que não ocorre sem disputas e lutas sociais. Com o direito à comunicação, um conceito em construção e por vezes um direito tão distante de uma materialidade, não é diferente.

Logo, compreendemos as defensorias como instrumentos de promoção, mediação e defesa dos direitos de quem acessa os serviços de comunicação, nos quais as próprias audiências, como sujeitos, possam dialogar e contribuir com o aperfeiçoamento dos conteúdos produzidos, distribuídos e acessados. Como espaços de diálogo e de conscientização, nos quais seja possível não apenas reclamar, sugerir, consultar e denunciar os conteúdos que violem direitos humanos, mas também aprender e conscientizar-se sobre o direito à comunicação. Instituições com capacidade de estabelecer um canal com a sociedade, visando fortalecer a construção de uma comunicação democrática que a promova e respeite-a enquanto direito humano.

Cabe destacar ainda que estabelecer uma política de comunicação não pode, de forma alguma, ser comparado com censura. Regular a comunicação visa democratizá-la, garantir a pluralidade de vozes e a diversidade de conteúdos, combater práticas discriminatórias e, ainda, minimizar os efeitos da concentração midiática.

Assim, demarcamos nosso posicionamento teórico para lidar com a complexidade do problema e dos objetivos desta pesquisa, que foram reformulados, desfeitos e refeitos inúmeras vezes. Talvez esta seja uma vantagem das pesquisas com delineamento qualitativo, que tendem a ser direcionadas à medida que se desenvolvem (Dantas e Lima, 2018), onde o objeto pode ser simultaneamente tanto o ponto de partida quanto o de chegada (Deslauriers e Kérisit, 2008).

Nesse sentido, explorar o contexto histórico, político e midiático possibilitou compreender as bases para a construção da política de comunicação que estabeleceu as defensorias na Argentina e no México. O que forneceu elementos para analisar o processo de formulação da política pública, incluindo a definição da agenda, os atores envolvidos, as motivações e as pressões relacionadas ao desenho de cada país.

Em ambos os países, a luta travada ao longo das décadas por organizações da sociedade civil e vinculadas à academia incidiu, em níveis distintos, tanto na formulação da política de comunicação quanto no instrumento criado a partir dela. Esses atores sociais reivindicavam marcos regulatórios que democratizassem a comunicação, que reconhecessem os meios comunitários e indígenas, que possibilitassem a pluralidade de vozes, que combatessem a concentração de propriedade, que enfrentassem, de forma efetiva, as assimetrias comunicacionais, e que garantissem o exercício do direito à comunicação.

Reivindicações originadas, nos dois países, em uma realidade de sistemas midiáticos altamente concentrados, com marcos regulatórios favoráveis aos interesses dos meios comerciais hegemônicos, advindos da relação de cordialidade, para colocar nestes termos, entre as elites políticas e empresariais do setor. Em legislações que ignoravam completamente os direitos comunicacionais, os quais se consolidavam no âmbito internacional e começavam a ser absorvidos, especialmente, no contexto de recuperação democrática em alguns países latino-americanos.

Logo, a demanda pela transformação da estrutura comunicacional vinha sendo construída ao longo de décadas, a partir da mobilização de organizações da sociedade civil e de outros setores sociais, em virtude do modelo de comunicação pautado pelos interesses das elites políticas e econômica.

A Argentina iniciou a transição democrática em 1983, com a vigência de um Decreto-Lei de Radiodifusão assinado pela junta militar que conduziu o regime e que permaneceu

vigente por 26 anos após o fim da ditadura. Em razão disso, surgiram os anseios por uma lei da democracia, cujas propostas incluíam, ainda em 1987, a criação de uma figura de defensoria do público. No caso do México, embora não tenha vivenciado uma ditadura militar como a Argentina, foram os 71 anos de dominação do Partido Revolucionário Institucional (PRI) que, de certo modo, ditaram as políticas de comunicação no país durante o período. A reforma constitucional de 1977 e o reconhecimento do direito à informação impulsionaram distintos espaços de articulação e luta por uma nova lei que contemplasse essa perspectiva e substituísse o marco regulatório de 1960.

A partir desse contexto prévio, foi possível identificar alguns eventos significativos relacionados à construção da demanda, seja a partir das reivindicações sociais ou dos interesses das elites políticas e empresariais do setor. Além de elementos para entender o momento de definição da agenda e o início das discussões legislativas que resultaram na sanção da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão (LFTR) no México em 2014, e da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) na Argentina em 2009.

O início do século XXI marca um ponto de inflexão nos dois países. O PRI sofreu sua primeira derrota no ano 2000 e a Argentina enfrentou um período de crise, no qual teve cinco presidentes entre 2001 e 2002. A pauta da regulação da comunicação permeava ambos os contextos.

Decretos e normativas emitidas pelo governo de Néstor Kirchner reforçaram as políticas adotadas anteriormente e, apesar de alguns avanços no período, o presidente não enfrentou os problemas em torno da comunicação e manteve o Decreto-Lei da ditadura. Vicente Fox, por sua vez, validou a reforma feita na lei de 1960, que não por acaso ficou conhecida como “Lei Televisa”, em virtude de estar alinhada aos interesses do empresariado do setor. Nesse contexto, sujeitos coletivos se organizaram para reforçar a urgência de enfrentar esses problemas e criaram, no México, a Associação Mexicana de Direito à Informação (AMEDI) em 2001; e a Coalizão por uma Radiodifusão Democrática (CRD) em 2004 na Argentina, que inclusive elaborou uma plataforma com 21 pontos básicos pelo direito à comunicação no país.

O contexto mexicano apresenta a peculiaridade de existência de figuras de defensorias de audiências, especialmente em emissoras de rádio e canais de televisão públicos, ainda em 2007, a partir de uma perspectiva autorregulatória, o que impactou diretamente na proposta e negociação do modelo adotado no México. Enquanto na Argentina, as experiências anteriores de figuras autorregulatórias em periódicos do país não tiveram incidência no modelo escolhido.

A janela de oportunidade para a definição da agenda ocorreu na Argentina a partir do conflito do campo em 2008, que intensificou a crise entre grupos concentrados de mídia e a

então presidenta Cristina Fernández de Kirchner. No México, a oportunidade surgiu após o processo eleitoral que marcou o retorno do PRI com a vitória de Enrique Peña Nieto e a necessidade de constituir um pacto que unificasse as forças políticas do país. Fernández de Kirchner impulsionou um projeto de lei, baseado na plataforma construída pela CRD, que foi amplamente debatido em todo o território nacional, enquanto Peña Nieto iniciou o processo de reforma constitucional em várias áreas, incluindo a radiodifusão e as telecomunicações.

Embora não tenha sido um objetivo previsto inicialmente, a estrutura de análise desta pesquisa resultou também na elaboração de uma linha do tempo relacionada aos antecedentes e ao processo de formulação da política pública que estabeleceu o modelo de defensorias na Argentina e no México. Essa linha do tempo, construída simultaneamente à análise, não tem a pretensão de fixar o processo, mas sim de apresentar alguns marcos temporais que ilustram as etapas e ajudam a sistematizar a análise nos dois países. Isso porque entendemos que lidamos com um processo dinâmico e sujeito a circunstâncias específicas, e que as etapas do ciclo de políticas públicas não são lineares nem estáticas, podendo variar significativamente dependendo do ponto de vista do analista ou das referências utilizadas.

Apesar da complexidade de definir uma incidência direta das organizações da sociedade civil e de outros setores sociais nas novas leis, no modelo e na estrutura das defensorias definidos no marco regulatório, os pontos analisados nesta pesquisa forneceram elementos que nos permitiram fazer inferências e estabelecer algumas relações.

Tanto na Argentina quanto no México, propostas prévias construídas por organizações da sociedade civil demarcavam os direitos das audiências e a criação de defensorias. No caso argentino, destaca-se o ponto 20 do documento elaborado pela CRD em 2004, bem como a indicação no projeto do Conselho para a Consolidação Democrática (COCODE) em 1987, que contou com aportes de organizações sociais. Em relação ao México, alguns posicionamentos publicados pela AMEDI, no contexto da reforma constitucional e da sanção da lei secundária, destacavam o estabelecimento de defensorias como princípio para a democratização, com foco nos meios públicos e sugestão aos concessionários comerciais.

Logo, o modelo corregulatório adotado para as defensorias na Argentina e no México também contou, em certa medida, com algum impulso de organizações da sociedade civil e de acadêmicos engajados na luta pela democratização da comunicação. Na Argentina, o formato é mais centralizado, enquanto no México é descentralizado, ambos seguindo a perspectiva corregulatória.

Esse modelo, adotado em outros países latino-americanos, combina medidas legislativas e autorregulatórias, conciliando a regulação dos meios de comunicação com a

liberdade de imprensa e evitando a influência governamental direta. Assim, é preciso garantir autonomia e independência editorial aos concessionários, ao mesmo tempo em que se assegura a supervisão estatal para garantir os direitos das audiências e o direito à comunicação.

Um dos principais impactos desse modelo nas defensorias desses dois países é, inicialmente, a sua própria existência. Ou seja, constar como uma garantia no arcabouço normativo que define os direitos das audiências tanto na Argentina quanto no México. Logo, os concessionários devem incorporá-las e/ou considerá-las na prestação dos serviços de interesse público de radiodifusão e de comunicação audiovisual.

Antes da implementação das políticas de comunicação, os concessionários, especialmente os comerciais, não demonstravam interesse em estabelecer essas instâncias. Não que isso tenha mudado com a sanção das leis. No entanto, diante da ausência de decisão voluntária para criar mecanismos que melhorem a qualidade dos conteúdos midiáticos e instrumentos de participação, uma saída é a correção.

Apesar das resistências das elites políticas e empresariais, a correção pode criar espaços de participação para os sujeitos do direito à comunicação, atendendo a uma reivindicação histórica dos grupos sociais por práticas mais democráticas na comunicação. Além disso, estabelece um marco institucional que promove a responsabilização e a supervisão da prestação desse serviço de interesse público.

Se, por um lado, temos a perspectiva correção nos dois países, por outro, os desenhos institucionais apresentam distinções significativas que resultam, em cada país, do processo de proposição e negociação, refletindo ainda as nuances do contexto nacional, alinhadas às experiências de outras defensorias da região e ao debate internacional em torno do direito à comunicação. Foi o que observamos a partir da análise comparativa do desenho institucional definido nas leis sancionadas na Argentina e no México.

Logo, existem diferenças marcantes quanto à estrutura, aos aspectos operacionais, à forma de financiamento, ao processo de seleção, às comunidades de audiências que alcançam (ou podem alcançar) e aos concessionários que abrangem. Essas diferenças, por sua vez, permitem observar aspectos favoráveis e desfavoráveis que os dois desenhos apresentam, considerando suas respectivas particularidades e similitudes.

Importante destacar que a análise dos desenhos institucionais contemplou a versão original das leis, ou seja, publicada logo após o processo legislativo e a sanção presidencial. Em razão disso, não considerou as reformas à LFTR em 2017, até porque a decisão da Suprema Corte mexicana determina que se retorne ao texto original da lei. No caso da Argentina, os

artigos da LSCA diretamente relacionados à Defensoria do Público não foram objeto de reformas até o momento de finalização desta tese.

Inclusive, os impactos dessas reformas, mesmo que não envolvam diretamente a instituição, como no caso argentino, podem fomentar pesquisas futuras. Tanto na Argentina quanto no México, ainda que em níveis distintos, identificamos a atuação do Poder Executivo e Legislativo para obstaculizar as defensorias.

Na Argentina, houve um atraso de três anos para a fundação formal da Defensoria do Público, que dependia da conformação e prosseguimento da Comissão Bicameral, vinculada ao Congresso da Nação. Além disso, as decisões da Comissão levaram à acefalia da instituição e, posteriormente, à intervenção, coincidindo com o período do governo de Mauricio Macri, que editou decretos de necessidade e urgência que desmantelaram a LSCA em 2015. Por outro lado, o presidente recém-eleito Javier Milei pretendia, no início de 2024, revogar os artigos 19 e 20 da supracitada lei, eliminando assim a figura da Defensoria do Público.

No México, tanto o Executivo quanto o Legislativo apresentaram controvérsias constitucionais para anular as garantias que aprovaram. Além disso, o Poder Legislativo procedeu com a reforma de 2017, que representou um retrocesso para os direitos das audiências, com o aval do presidente Enrique Peña Nieto. Um tema que segue pendente. Por outro lado, o presidente Andrés Manuel López Obrador manifestou, no final de 2023, a intenção de promover uma reforma constitucional que incluía a eliminação de organismos autônomos constitucionais, como o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) e o Instituto Federal de Telecomunicações (IFT). Este último, apesar de ter sido diretamente impactado pela reforma de 2017 em relação às atribuições sobre os direitos das audiências, continua sendo o órgão regulador ao qual as defensorias estão vinculadas.

Enquanto as questões estruturais, operacionais e organizacionais diferem entre os dois países, as defensorias compartilham os objetivos comuns para os quais foram criadas: mediação, pedagogia e defesa do direito à comunicação. É o que sustenta também Pauwels (2022, informação verbal; 2022; 2015) com base em suas pesquisas sobre defensorias, especialmente no contexto latino-americano.

Logo, se não é possível estabelecer relações diretas em questões como estrutura, orçamento, organização e processo de seleção, o que nos mobiliza, principalmente, são suas semelhanças, os pontos comuns a partir dos objetivos que compartilham. É nesse sentido que sustentamos que a razão fundamental de suas existências é semelhante: promover o direito humano à comunicação.

Se, por um lado, o processo de implementação apresentou especificidades relacionadas ao modelo e ao desenho de cada país, por outro, também demonstrou desafios semelhantes, entre os quais podemos citar: estruturar e instrumentalizar as defensorias, definir linhas de trabalho e o perfil de atuação; estabelecer-se nos meios de comunicação, sensibilizar e capacitar os profissionais das emissoras; difundir a figura e os direitos das audiências, integrar-se nas comunidades de audiências, ou fazer-se conhecida em todo o país; formar audiências críticas e criar espaços de participação; entender o que significa ser defensor ou defensora e o papel dessas figuras em relação ao direito à comunicação.

Da mesma forma, foi necessário lidar com as tentativas de interromper o processo, por meio de reformas legislativas, decretos presidenciais e demandas judiciais que afetaram a vigência das leis que estabeleceram esses instrumentos. No México, os artigos que tratam dos direitos das audiências e das defensorias foram impactados por reformas legislativas e demandas judiciais, o que levou a sociedade mexicana a reivindicar o regresso de seus direitos. Com alcances limitados, alvos de ataques, negligenciadas, desvalorizadas, e ainda desconhecidas, as defensorias mexicanas muitas vezes se limitam à figura do defensor ou da defensora, que às vezes carece de respaldo e estrutura na instituição de comunicação, o que compromete sua autonomia e independência. No México, a quantidade de defensorias não reflete a realidade, muitas foram criadas apenas para cumprir o requisito da lei, como no caso da maioria dos meios comerciais.

Na Argentina, embora os decretos presidenciais não tenham afetado diretamente a Defensoria do Público, as tentativas de governos não kirchneristas de enfraquecê-la institucionalmente, sucateá-la, paralisá-la e até eliminá-la colocam em risco sua existência. Como vimos, a possibilidade de extinguir a instituição por meio de um decreto presidencial é real. E a associação política de ser "a instituição criada por Cristina" também afeta sua valoração social, enfraquecendo sua legitimidade como política de comunicação e instituição da democracia. Na Argentina, a reivindicação é para que a Defensoria do Público não seja fechada.

O processo de implementação das defensorias foi influenciado por fatores históricos, políticos, sociais, nacionais e internacionais, além da atuação ativa de organizações da sociedade civil e de setores sociais que historicamente lutaram por essas iniciativas, além de pressões por parte de setores empresariais. Esse processo foi gradual e se beneficiou de oportunidades legislativas e da adaptação a mudanças conjunturais no cenário político e midiático de cada país. É relevante destacar que experiências de outros países latino-

americanos, como Colômbia e Brasil, serviram de antecedentes para subsidiar a implementação dessas instituições na Argentina e no México.

Tanto o desenho institucional quanto o processo de implementação das defensorias, criadas desde uma perspectiva corregulatória em países latino-americanos, contaram com a participação da sociedade civil e de outros setores sociais, embora em níveis distintos. Por essa razão, também perfilam como instituições a partir das quais essas organizações buscaram institucionalizar a participação social, como apontado na pesquisa de Segura e Linares.

As defensorias de audiências promovem o direito à comunicação quando adotam uma perspectiva pedagógica para guiar sua atuação e transformam a ausência de capacidade sancionatória em sua maior virtude. Quando priorizam práticas dialógicas e o estabelecimento de espaços de participação efetivos, assim como de formação de audiências cada vez mais críticas e autônomas, que se estendem também aos profissionais da comunicação. Defendem esse direito quando se posicionam como mediadoras nas dinâmicas dos meios de comunicação e representam as audiências.

A ausência de capacidade sancionatória conduz as defensorias a adotarem práticas de mediação do direito à comunicação, sobretudo, pautando-se pelo estabelecimento do diálogo entre as audiências que reclamam seus direitos e os meios de comunicação que os violam. O objetivo é construir resoluções consensuadas, nas quais, inclusive, os profissionais de comunicação sejam capacitados e conscientizados para não reproduzirem violações ou atuarem a partir de práticas vulneratórias.

No entanto, as defensorias enfrentam diversos desafios, especialmente relacionados ao desconhecimento da figura por parte do público, aos alcances limitados em um sistema midiático altamente concentrado, à baixa participação das audiências nesses espaços e às transformações decorrentes do ambiente digital. Isso sugere, inclusive, a necessidade de aprofundar a análise desses desafios.

Como devem ter percebido ao longo deste trabalho, sou entusiasta dessas figuras e, além disso, da reflexão sobre a temática no contexto brasileiro, embora não inclua o Brasil no escopo da pesquisa. No entanto, não ignoro as limitações inerentes à ação, à reflexão e ao alcance das defensorias.

Por isso, entendo que, embora essas instituições desempenhem um papel importante em relação ao direito à comunicação, a simples existência das defensorias ou a ação individual delas não resolverá os problemas crônicos relacionados à democratização da comunicação e ao exercício desse direito. Nessa perspectiva, reforço o potencial que esses instrumentos podem

desenvolver, especialmente por meio de suas capacidades pedagógicas e participativas, para promover, mediar e defender o direito à comunicação, principalmente na América Latina.

Porém, não é suficiente mediar, promover e defender esse direito, quando é necessário efetivamente garanti-lo, assegurá-lo, torná-lo socialmente perceptível, conhecido e exigível. Parafrazeando García Márquez: este, minhas amigas e amigos, é o tamanho do nosso desafio. Portanto, compreender a dimensão deste desafio exige ação e reflexão para superar a situação-obstáculo rumo ao “inédito-viável”, ou seja, a futuridade a ser construída (Freire, 1981).

Nesse sentido, a ação e a reflexão das organizações sociais foram cruciais nessa construção rumo ao 'inédito-viável', desde a reivindicação pelo direito à comunicação, à formulação das políticas públicas, até o processo de implementação e estruturação das defensorias de audiências, como instrumento relacionado à promoção e defesa desse direito na Argentina e no México.

Para concluir, se desde o pré-projeto tínhamos claro que se tratavam de dois modelos distintos, mesmo sem compreender naquele momento a dimensão dessas diferenças, entendemos, por fim, que os aspectos que aproximam essas duas experiências se mostraram tão fundamentais quanto aqueles que as diferenciam: as marcas latino-americanas e os objetivos comuns de promover, mediar e defender o direito à comunicação em nosso contexto regional, ressalvados os limites e alcances de cada desenho institucional.

13. REFERÊNCIAS

AGUDELO, G. D. V. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. **Papel Político**. Bogotá (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. Disponível em: <<http://iep.udea.edu.co:8180/bibliotecaiep/handle/recursos/52>>. Acesso em: 30 out. 2020.

ÁGUILA, L. G. M. **Ejercer los derechos de las audiencias como un acto de ciudadanía**. 2019. 145F. Tesis (Maestría en Comunicación) – Universidad Nacional Autónoma de México. Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, 2019.

ÁGUILA, L. G. M. Breve historia de los derechos de las audiencias. In: VALDÉS, A. C. T. (Org.). **Introducción a los derechos de las audiencias y a sus defensorías en México**. Ciudad de México: Radio Educación, 2021.

ÁGUILA, L. G. M. **Literacia mediática y defensorías de audiencias en México**. Toronto: WACC Global, 2023. Disponível em: <https://waccglobal.org/literacia-mediatica-y-defensorias-de-audiencias-en-mexico/> . Acesso em: 15 nov.2023.

AMDA - Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias. **Amparo - ASOCIACIÓN DE DEFENSORÍAS DE LAS AUDIENCIAS, A.C., Y OTROS**. Ciudad de México, DF: AMDA, 2017. Disponível em: <https://AMDA.unam.mx/wp-content/uploads/2021/01/EID-AMDA-version-final.pdf> Acesso em: 25 set. 2023.

AMDA - Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias. **Nuestros Derechos como audiencias DE REGRESO**. Ciudad de México, DF: AMDA, 2019. Disponível em: https://AMDA.unam.mx/wp-content/uploads/2020/09/20190319_nuestros_derechos_regreso.pdf . Acesso em: 10 out. 2023.

AMDA - Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias. **Comunicado: La Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias gana amparo a favor de radioescuchas y televidentes**. Ciudad de México, DF: AMDA, 2020. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/temas-interes/documentos/posicionamientos_defensores/20200525_boletinamparoganado.pdf . Acesso em: 10 out. 2023.

AMDA - Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias. **SCJN reitera la protección a los derechos de las audiencias**. Ciudad de México, DF: AMDA, 2022. Disponível em: <https://AMDA.unam.mx/wp-content/uploads/2022/09/Resolucio%CC%81n-de-la-SCJN-sobre-los-derechos-de-las-audiencias.pdf> . Acesso em: 10 out. 2023.

AMEDI - Asociación Mexicana de Derecho a la Información. **Pacto Por México: Principios Necesarios Para El Desarrollo De Las Telecomunicaciones**. Ciudad de México, DF: AMEDI, 2012. Disponível em: <https://www.AMEDI.org.mx/pacto-por-mexico-principios-necesarios-para-el-desarrollo-de-las-telecomunicaciones> . Acesso em: 04 de jan. 2024.

AMEDI - Asociación Mexicana de Derecho a la Información. **Se presenta la Iniciativa Ciudadana para una Ley Secundaria de Telecomunicaciones y Radiodifusión**. Ciudad de México, DF: AMEDI, 2013a. Disponível em: <https://www.AMEDI.org.mx/se-presenta-la->

iniciativa-ciudadana-para-una-ley-secundaria-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion/.
Acesso em: 04 jan. 2024.

AMEDI - Asociación Mexicana de Derecho a la Información. **21 Puntos, Más Para Ver**. Ciudad de México, DF: AMEDI, 2013b. Disponível em: <https://www.AMEDI.org.mx/21-puntos-mas-para-ver/> . Acesso em: 04 jan. 2024.

AMEDI - Asociación Mexicana de Derecho a la Información. **Crónica de un despojo; los derechos fundamentales en la Iniciativa de ley en Telecomunicaciones y Radiodifusión**. Ciudad de México, DF: AMEDI, 2014. Disponível em: <https://www.AMEDI.org.mx/cronica-de-un-despojo-los-derechos-fundamentales-en-la-iniciativa/> . Acesso em: 04 jan. 2024.

ARÉVALO, K. M. S. **Nuevos retos para la radio pública en México: la defensoría de las audiencias en Radio Educación**. 2019. Tesis de Licenciatura. Universidad Autónoma del Estado de México, Ciudad de México, 2019.

ARGENTINA. [Constitución (1853)]. **Constitución de la Nación Argentina**. Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Ciudad de Buenos Aires: infoLEG, 1994. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> . Acesso em: 04 set. 2023

ARGENTINA. **Ley n.º 26.522, de 10 de octubre de 2009**. Regúlanse los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina. Última modificación en 05 de febrero del 2024. Ciudad de Buenos Aires: infoLEG, 2009. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/texact.htm> . Acesso em: 05 mar. 2024.

ARGENTINA. Centro de Información Judicial (CIJ) da Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Audiencia Publica-Grupo Clarin- Cuadro de expositores-Version final audiencia**. Ciudad de Buenos Aires: CIJ, 2013. Disponível em: <https://www.cij.gov.ar/adj/pdfs/listado-de-expositores.pdf> . Acesso em: 04 jan. 2024.

ARGENTINA. **Ley n.º 27.078, de 16 de diciembre de 2014**. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Ciudad de Buenos Aires: infoLEG, 2014. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm> . Acesso em: 30 set. 2023.

ARGENTINA. Congreso de La Nación. **RCPP 24/20 de 04 de mar. 2020**. Ciudad de Buenos Aires: Senado de la Nación, 2020a. Disponível em: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/2020-03-09%2010:58:01/downloadDecretos>. Acesso em: 04 jan. 2024.

ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). **Decreto nº 562, de 24 de junio de 2020. DCTO-2020-562-APN-PTE**. Designación da Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ciudad de Buenos Aires: PEN, 2020b. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-562-2020-339180/texto>. Acesso em: 02 jan. 2024.

ARGENTINA. Casa Rosada. **Presidentes**. Ciudad de Buenos Aires: Casa Rosada, 2020c. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/presidentes> . Acesso em: 21 out 2023.

ARGENTINA. Ministerio de Justicia. Secretaría de Derechos Humanos. **Abuelas de Plaza de Mayo anunció la restitución del nieto 133**. Ciudad de Buenos Aires, 2023. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/abuelas-de-plaza-de-mayo-anuncio-la-restitucion-del-nieto-133>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ARTICULO 19. **Violencia contra la prensa en México en 2023: ¿cambio o continuidad?**. Ciudad de México, DF: Artículo 19 MX, 2024. <https://articulo19.org/violencia-contra-la-prensa-en-mexico-en-2023/> Acesso em: 10 mar. 2023.

ÁVILA, F.; SALMERÓN, P. **Breve historia de la Revolución Mexicana**. Ciudad de México: Ediciones Culturales Paidós, S.A. de C.V, 2017. Disponível em: <https://cursoshistoriavdemexico.files.wordpress.com/2019/07/salmeron-pedro-y-felipe-c381vila-breve-historia-de-la-revolucion-mexicana.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2023.

AZEREDO, D.; ZUCULOTO, V. R. M. O papel educativo na experiência de rádio da ombudsman Adísia Sá. **Anais do III Congresso Ibero-Americano de Humanidades, Ciências e Educação**: produção e democratização do conhecimento na Ibero-América. Criciúma - Santa Catarina: UNESC, 2018. p. 65-73.

AZNAR, H. El ombudsman, como mecanismo de autorregulación. **Revista Latina de Comunicación Social**, [S. l.], n. 54, p. 49–54, 1999. DOI: 10.4185/RLCS-1999/07. Disponível em: <https://nuevaepoca.revistalatinacs.org/index.php/revista/article/view/1450>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BAGGIO, R. C. Tensionamentos sociais e justiça de transição: contribuições ao constitucionalismo latino-americano. In: LEAL, J. S.; FAGUNDES, L. M. (Orgs.). **Direitos humanos na América Latina**. Curitiba: Multideia, 2016. Disponível em: https://www.unesc.net/portal/resources/files/48/Direitos%20humanos%20na%20america%20latina_ebook.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

BARANCHUK, M. Comunicación, derechos humanos y mundo laboral de los trabajadores de prensa. A 30 años del retorno democrático: visibilizar lo invisibilizado. In: ELIADES, A. **Derecho a la comunicación y 30 años de democracia**. 1a ed. La Plata: EDULP, 2015.

BARBOSA, B.; MARTINS, H. O Intervozes e a luta dos movimentos sociais pelo direito à comunicação. In: SOUSA JUNIOR, J. G. de et al. (org.). **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília, DF: FAC Livros, 2016. (Série o direito achado na rua, v. 8).

BARBUTO, V. Argentina. In: DPLF. **Las víctimas y la justicia transicional ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?**. Fundación para el Debido Proceso Legal. Washington, DC, 2010. Disponível em: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1285258696.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BARROS, A.; DUARTE, J. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BARTOLOME, M. A. Los pobladores del "Desierto" genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 17, p. 162-189, agosto de 2003. Disponible em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2003000100009&lng=es&nrm=iso. Acceso em: 20 out. 2023.

BBC NEWS MUNDO. Los enfrentamientos en Argentina en medio de la polémica por la "ley omnibus" de Milei. Buenos Aires: **BBC**, 2024. Disponible em: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c1615rexrw9o> Acceso em: 03 mar. 2024.

BECERRA, M. **Medios de comunicación: América Latina a contramano**. Revista Nueva Sociedad No 249, enero-febrero de 2014. Disponible em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/34562>. Acceso em: 01 dez. 2020.

BECERRA, M. **De la concentración a la convergencia**. Políticas de medios en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Paidós, 2015.

BECERRA, M. **Restauración**: cambios en las políticas de comunicación. R. Coviello; Épocas; 2; 2016a; 1-15. Disponible em: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/92296/CONICET_Digital_Nro.fc82b7df-9849-476e-9181-c7dd51af12e9_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acceso em: 16 nov. 2023.

BECERRA, M. **Balance del primer año de Macri: una brújula para las comunicaciones**. Buenos Aires: Bastión Digital, 2016b. Disponible em: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/12/21/balance-del-primer-ano-de-macri-una-brujula-para-las-comunicaciones/>. Acceso em: 18 ju. 2021.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. **La concentración infocomunicacional en América Latina (2003-2015)**. Nuevos medios y tecnologías, menos actores. Bernal: UNQ/Observacom, 2017a.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. **Medios en guerra**: balances, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2013-2016. Argentina: Editorial Biblos, 2017b.

BELAUNDE, D. G. La Constitución mexicana de 1917 y su presencia en el Perú. In: FIX-ZAMUDIO, H.; MAC-GREGOR, E. F. (Orgs.). **Influencia extranjera y trascendencia internacional**. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, Universidad Nacional Autónoma de México, III, 2017.

BELTRÁN, L. R. Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos. **Nueva Sociedad**, n. 25, jul./ago., 1976, p. 4-34.

BELTRÁN, L. R. Premisas, objetos y métodos foráneos en la investigación sobre comunicación en América Latina. In: DE MORAGAS, M. (Org.) **Sociología de la comunicación de masas**. Barcelona: Gustavo Gili, [1976] 1982.

BELTRÁN, L. R. **La comunicación para el desarrollo en latinoamérica**: un recuento de medio siglo. Texto presentado en el III Congreso Panamericano de la Comunicación,

realizado en Buenos Aires del 12 al 16 de julio de 2005. Disponível em:
https://www.infoamerica.org/teoria_textos/lrb_com_desarrollo.pdf . Acesso em: 15 set. 2021.

BELTRÁN, L. R. Adiós a Aristóteles: la comunicación “horizontal”. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, (7), 12-36, [1979] 2007.

BERTACHINI, N. **Juicio de Amparo**. Migalhas, 2012. Disponível em:
<https://www.migalhas.com.br/coluna/espanhol-juridico/155954/juicio-de-amparo> . Acesso em: 10 set. 2023.

BIZBERGE, A.; SEGURA, M. S. Los derechos digitales durante la pandemia COVID-19 en Argentina, Brasil y México. **Revista de Comunicación**, 2020, vol.19, n° 2. Disponível em:
<https://revistadecomunicacion.com/article/view/1939>. Acesso em: 08 out. 2020

BIZBERG, I. Los nuevos movimientos sociales en México: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y #YoSoy132. **Foro int, Ciudad de México**, v. 55, n. 1, p. 262-301, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100262&lng=es&nrm=iso . Acesso em: 30 dez. 2023

BORDENAVE, J. D. Comunicación y Desarrollo. **Chasqui**. n. 19, 1977. Disponível:
<https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2428/2426>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Planalto, [2023] 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 6.246, de 24 de outubro de 2007**. Cria a Empresa Brasil de Comunicação - EBC, aprova seu Estatuto e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6246.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.246%2C%20DE%2024,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2008. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm >. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial de 16 de abril de 2009**. Convoca a 1ª Conferência Nacional de Comunicação - CONFECOM e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 2009, n. 73, p. 2, 17 abr. 2009.

BUITRAGO, F. L. La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría em América del Sur. **Revista de Estudios Sociales**, n. 15, junio 2003. Disponível em:
<http://journals.openedition.org/revestudsoc/26088>.

BUSSO, A. E. La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales. **Revista de Investigación en Política Exterior Argentina**, vol. 2, n. 3, janeiro de 2022, pp. 183-199. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/20179>

BUSSO, N.; JAIMES, D. **La Cocina de la Ley**: El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. Farco, 2011.

CANCLINI, N. G. **Latinoamericanos buscando lugar en este siglo**. 1. ed. 1ª reimp.- Buenos Aires: Paidós, 2002.

CALIFANO, B. La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación (artículos). **Revista Estado y Políticas Públicas**, v. 4, n. 6, p. 133-148, 2016. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8863/1/RFLACSO-EPP6-07-Califano.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

CALIFANO, B. La regulación de la comunicación durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri en la Argentina. **Intersecciones en Comunicación**. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, vol. 12, junho de 2018, pp. 49-74. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/176838>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CALIFANO, B. Urgencias públicas e intereses privados: la regulación de medios en la agenda del gobierno argentino (2015-2019). **Revista Ensamblés**. 2019, año 6, n.11, pp. 72-90. Disponível em: <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/ensambles/article/view/460/529>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CALIFANO, B.; KOZINER, N. S. Alianza de necesidad y urgencia. Las políticas de comunicación en la prensa argentina (diciembre 2015-enero 2016). **Dixit**, 35, 17-33, 2021.

CASTRO, M. **¿Qué pasará con la "ley omnibus" tras su vuelta a comisión? ¿Qué significa para Milei?** Buenos Aires: CNN, 2024. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/02/07/camara-diputados-argentina-declaracion-emergencias-ley-omnibus-orix/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

CANO, I.; ARÉVALO, B. **Violência, estado e sociedade na América Latina**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, 2020. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17103.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CARDONA, M. S. P. Los derechos de las audiencias en México: dos modelos en tensión. In: TOBAR TOVAR, Carlos Andrés. **Derecho a la comunicación en América Latina**. Santiago de Cali, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano, 2020; Guadalajara, México: ITESO, 2021.

CARPIZO, J.; VILLANUEVA, E. El derecho a la información, propuestas de algunos elementos para su regulación en México, 2001. In: VALADÉS, D.; RIVAS, R. G. **Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

CARVALHO, L. M. As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. **Currículo sem fronteiras**, v. 15, n. 2,

p. 314-333, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/27627>. Acesso em: 02 fev. 2022.

CASTELLI, S. Libertad de expresión: entre la práctica profesional y el derecho universal. In: Eliades, Analía. **Derecho a la comunicación y 30 años de democracia**. 1a ed. La Plata: EDULP, 2015.

CATOGGIO, M. S. Cambio de hábito: Trayectorias de religiosas durante la última dictadura militar Argentina. **Latin American Research Review**. 2010; 45(2):27–48. doi:10.1017/S002387910000933X

CDHDF - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. **Los Derechos de las Audiencias son Derechos Humanos y son derechos de las y los Ciudadanos**. Ciudad de México, DF: CDHDF, 2019. Disponível em: <https://cdhcm.org.mx/2019/03/los-derechos-de-las-audiencias-son-derechos-humanos-y-son-derechos-de-las-y-los-ciudadanos-nashieli-ramirez/>. Acesso em: 10 out. 2023.

CEPAL. **Perspectivas Económicas de América Latina 2019**. UN-CEPAL, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44525>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

CHAHER. S. (Org.). **Políticas públicas de comunicación y género en América Latina: un camino por recorrer**. Buenos Aires: Eudeba, 2014.

CHAHER. S. Libertad de expresión: ¿Nuevos consensos? In: BABIKER, S.; CHAHER, S.; SPINETTA, A. B. (Orgs.). **Comunicación, género y derechos humanos**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comunicación para la Igualdad Ediciones, 2016.

CHAHER. S.; PEDRAZA, V. (Coord). **Violencia de género y políticas públicas de comunicación en Argentina: avances y retrocesos hasta 2017**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comunicación para la Igualdad Ediciones, 2018. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/ndv85mowdkvxkzh/INFORME%20FINAL%20CON%20ISBN.pdf?dl=0>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CHARRAS, D. de; BALADRÓN, M. Una mirada sobre la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en Argentina. **Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación**, núm. 127, julio-octubre, 2014, pp. 37-47.

COCODE - Consejo para la Consolidación de la Democracia. **Radiodifusión: Proyecto y Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia**. 1.ed. Buenos Aires, EUDEBA, 1988, 240p.

CONTRERAS, L. de A. R. de L.; DÍAZ, L. M. 'Nuevas' políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 49, Quito, maio 2014, p. 49-64.

CORRÊA, L. A. P. Juicio de Amparo. Luiz Artur de Paiva. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. v. 1, n. 6, p. 67–70, jul./ago. Imprensa: Porto Alegre, Sintese, 2000.

CIRT. **Historia**. Ciudad de México, D.F.: CIRT, 2021a. Disponível em: <https://cirt.mx/historia/> . Acesso em: 31 ago. 2021.

CIRT. **Defensoría de audiencias para afiliados**. Ciudad de México, D.F.: CIRT, 2021b. Disponível em: <https://cirt.mx/servicio-defensoria-de-audiencias-para-afiliados/> . Acesso em: 31 ago. 2021.

CIRT. **Afiliación**. Ciudad de México, D.F.: CIRT, 2021c. Disponível em: Disponível em: <https://cirt.mx/servicio-defensoria-de-audiencias-para-afiliados/> . Acesso em: 31 ago. 2021.

CODHEM - Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. **Revolución Mexicana** (1910). Ciudad de México, DF: CODHEM, [s.d]. Disponível em: <https://www.codhem.org.mx/revolucion-mexicana/>. Acesso em: 15 ago. 2023

COELHO, J. F. G. **Ouidoria na TV: a experiência dos canais privados colombianos**. 193 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/13338>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

COELHO, J. F. G. **Ombudsman e comunicação pública no Brasil e em Portugal**. 283 f., 2019. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35794>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

COM, S. El Alfonsinismo, contexto sociopolítico y medios de comunicación. In: MASTRINI, G. **Mucho ruido y pocas leyes: Economía y políticas de la comunicación en la Argentina 1920-2004**. Buenos Aires: La Crujía, 2005. Disponível em: http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad3_Com.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023

CORRAL, J. **Reforma de Medios, AMEDI y el Pacto por México**. Ciudad de México: Sin Embargo, 2013. 2013. Disponível em: <https://www.sinembargo.mx/17-01-2013/3011969>. Acesso em: 14 ago. 2023.

COSTA, A. B. L. da. **Transparência e seus avessos: direito de acesso à informação no México**. 2017. 232 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

COUTO, C. G. **Sistema de governo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2019. 136 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4160/4/Livro_Sistema%20de%20Governo%20e%20Políticas%20Publicas.pdf. Acesso em: 03 abr. 2023

CRD - Coalición por una Radiodifusión Democrática. **21 puntos básicos por el derecho a la comunicación**. Buenos Aires: CRD, 2004. Disponível em: <https://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/509435587ec92.pdf> f Acesso em: 19 out. 2023.

CREMOUX, R. **Legislacion mexicana en radio y television**. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana, 1982.

CRENZEL, E. Las luchas por la verdad, la justicia y la memoria ante los legados de la

violencia política en América Latina. **Cuadernos de Humanidades** (Dossier: Violencias en América Latina). N° 30, Enero-Junio 2019, pp. 15-29. Disponible em: <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/cdh/article/viewFile/860/833>.> Acesso em: 13 out. 2020.

CRUZ, A. G. La radio en disputa: el concepto de campo en el fenómeno radiofónico en México. **Alteridades**. Ciudad de México, v. 31, n. 61, p. 69-79, jun. 2021. Disponible em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172021000100069&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 18 jan. 2024.

CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A. et al. (Org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

D'ALESIO, L. M. La “nueva derecha” y su política exterior: Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri. **Perspectivas: Revista de Ciencias Sociales**, ISSN 2525-1112, Año 4, No. 8, julio-diciembre 2019, pp. 194-223. Disponible em: <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/17481/11%20D%27Alesio%20%281%29.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2023.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. **La disputa por la construcción democrática em América Latina**. México, D.F, CIESAS, Universidad Veracruzana: Documaster, 2006.

DANTAS, E. B.; LIMA, S. P. **Pesquisa de mercado: Fundamentos teórico-metodológicos aplicados a estudos de publicidade e de opinião**. Brasília: SENAC, 2018.

DAYAN, D. (Org.) **En busca del público**. Barcelona: Gedisa, 1997. 380 p.

DEASON, E. La mujer en la Revolución mexicana. **Cuaderna Vía**. Volume 2 • Issue 2, 2017. Disponible em: <https://cuadernavia.journal.library.uta.edu/index.php/cv/article/view/43>. Acesso em: 15 out. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Resolución N° 1 /2012**. Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento de la Defensoría. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2012a. Disponible em: <https://archivo.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-1-2012>. Acesso em: 10 mai. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Resolución N° 3 /2012**. Estructura de primer nivel operativo de la Defensoría. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2012b. Disponible em: <https://archivo.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-no-3-2012>. Acesso em: 10 maio 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Resolución N° 8 /2014**. Estatuto de Personal de planta permanente de la Defensoría. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2014. <https://archivo.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-no-8-2014>. Acesso em: 10 maio 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **El rol de las defensorías de las audiencias en la profundización de las democracias latinoamericanas**. - 1a ed edición bilingüe. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Defensoría del Público, 2015.

https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/libro_en_espanol.pdf. Acceso em: 25 jun. 2020.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Libro de Gestión Mandato Fundacional 2012-2016**. 1. ed. Ciudad de Buenos Aires: Eudeba, 2016a.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Resolución N° 21/2016**. Modificaciones a la LSCA mediante el DNU 13/2015, el decreto 263/2015 y el DNU 267/2015. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2016b. Disponible em: <https://archivo.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-212016> Acceso em: 10 jul. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **INFORME ANUAL 2015**. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2016c. Disponible em: https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/anuario_2015.pdf. Acceso em: 18 jul. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **INFORME ANUAL 2017**. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2017. Disponible em: <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2018/08/INFORME-2017-PDF-WEB.pdf>. Acceso em: 10 jul. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **INFORME DE GESTIÓN SEP. 2018 - OCT 2019**. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2019. Disponible em: <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2023/12/info2019.pdf>. Acceso em: 11 jul. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **INFORME ANUAL 2020**. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2020. Disponible em: <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2021/11/INFORME-2020.pdf>. Acceso em: 12 jul. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **INFORME ANUAL 2021**. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2021. Disponible em: <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2023/09/informe-2021-completo-ok.pdf>. Acceso em: 15 jul. 2023.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Informe de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual ante la Comisión Bicameral del Honorable Congreso de la Nación**. Ciudad de Buenos Aires: DPSCA, 2022. Disponible em: <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2023/09/defe-informe-anual-2022-ok.pdf>. Acceso em: 10 nov. 2023.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. Respaldo nacional e internacional a la continuidad del organismo. **Site Defensoría Del Público, Caba, 6 nov. 2016a**. Disponible em: <http://www.defensadelpublico.gob.ar/respaldo-nacional-e-internacional-a-la-continuidad-de-ottaviano-al-frente-de-la-defensoria/>. Acceso em: 18 jan. 2017.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. La Defensoría se encuentra en situación de acefalía. **Site Defensoría Del Público, Caba, 15 nov. 2016b**. Disponible em: <https://defensadelpublico.gob.ar/la-defensoria-del-publico-de-servicios-de-comunicacion->

audiovisual-se-encuentra-en-situacion-de-acefalia-desde-el-14112016-debido-a-la-decision-de-la-comision-bicameral-de-promocion-y-seguimiento-de-2/ . Acesso em: 18 jan. 2017.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. La Comisión Bicameral resolvió que la Defensoría del Público funcione con firma delegada. **Site Defensoría Del Público, Caba, 30 nov. 2016c.** **Disponível em:** <<http://defensadelpublico.gob.ar/la-comision-bicameral-resolvio-sobre-la-continuidad-de-la-defensoria/>>. Acesso em 02 jun. 2017.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. Desde la ONU destacan a la Defensoría y piden la designación de una nueva autoridad. **Site Defensoría Del Público, Caba, 12 dez. 2016d.** **Disponível em:** <<http://www.defensadelpublico.gob.ar/el-comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-racial-de-la-onu-destaco-la-creacion-de-la-defensoria-y-pidio-la-designacion-de-una-nueva-autoridad/>>. Acesso em: 18 jan. 2017

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. La Defensoría, elogiada en México. **Site Defensoría Del Público, Caba, 12 dez. 2016e.** **Disponível em:** <http://www.defensadelpublico.gob.ar/la-defensoria-elogiada-en-mexico/> . - Acesso em: 18 jan. 2017.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. Veinte mil personas visitaron la Defensoría Móvil en Tecnópolis. **Site Defensoría Del Público, Caba, 20 out. 2019** **Disponível em:** <https://defensadelpublico.gob.ar/miles-de-personas-visitaron-la-defensoria-movil-en-tecnopolis/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. La Defensora en la TV Pública. **Site Defensoría Del Público.** 2023. **Disponível em:** <https://defensadelpublico.gob.ar/comunicacion-y-prensa/la-defensora-en-la-tv-publica/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. Quieren cerrar la Defensoría del Público. **Site Defensoría Del Público, Caba, 22 jan. 2024a.** **Disponível em:** <https://defensadelpublico.gob.ar/quieren-cerrar-a-la-defensoria-del-publico/>. Acesso em: 03 fev. 2024.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. ONO ratificó el apoyo a la Defensoría y expuso sobre la libertad de expresión en Argentina. **Site Defensoría Del Público, Caba, 08 fev. 2024b.** **Disponível em:** <https://defensadelpublico.gob.ar/ono-ratifico-el-apoyo-a-la-defensoria-y-expuso-sobre-la-libertad-de-expresion-en-argentina/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. El derecho a la comunicación está en peligro. **Site Defensoría Del Público, Caba, 31 jan. 2024c.** **Disponível em:** <https://defensadelpublico.gob.ar/el-derecho-a-la-comunicacion-esta-en-peligro/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. Denuncia ante la CIDH por la intención del gobierno de cerrar el organismo. **Site Defensoría Del Público, Caba, 31 jan. 2024d.** **Disponível em:** <https://defensadelpublico.gob.ar/denuncia-ante-la-cidh-por-la-intencion-del-gobierno-de-cerrar-el-organismo/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. En 2023, la Defensoría tuvo un pico muy alto de capacitaciones para las audiencias. **Site Defensoría Del Público, Caba, 16 jan. 2024e.** **Disponível em:** <https://defensadelpublico.gob.ar/en-2023-la-defensoria-tuvo-un-pico-muy-alto-de-capacitaciones-para-las-audiencias/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. Capacitaciones. **Site Defensoría Del Público**. [s.d].
Disponível em: <https://defensadelpublico.gob.ar/comunicacion-y-prensa/la-defensora-en-la-tv-publica/> - Acesso em: 05 mar. 2024.

DESLAURIERS, J-P.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J-P; MAYER, R; Pires, A. P (Orgs). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 127-153.

DORCÉ, A.; VEGA, A.; DELARBRE, R. T.; RAMÍREZ, P. O. Telecommunications and broadcasting reform in Mexico in 2013: Key elements of the process. **Critical studies in media communication**, 5(31), 356-364, 2014.

DPLF. **Las víctimas y la justicia transicional** ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?. Fundación para el Debido Proceso Legal. Washington, DC, 2010. Disponível em:
<http://www.dplf.org/sites/default/files/1285258696.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

ELÍADES, A. G. 2003. Historia legal de la radio y la televisión en Argentina. **Revista: Oficios Terrestres**; n. 13. Institución de origen: Facultad de Periodismo y Comunicación Social (FPyCS) ISSN: 1668-5431. p. 32-56. Disponível em:
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/48546> . Acesso em: 02 nov 2023.

EL PAÍS. **Vargas Llosa**: "México es la dictadura perfecta". El País, Madrid, 1 set. 1990. Disponível em: https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html. Acesso em: 10 set. 2023.

FLORES, J. H. **A reinvenção dos direitos humanos**. tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FORNARO, A. **La Defensoría del Público en peligro**: “Hay un interés político en ir contra los derechos de las audiencias”. Buenos Aires: Agencia Presente, 2024. Disponível em:
<https://agenciapresentes.org/2024/01/26/la-defensoria-del-publico-en-peligro-hay-un-interes-politico-en-ir-contra-los-derechos-de-las-audiencias/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

FORBES. Será 2024 ‘sumamente violento’ para periodistas en México: Artículo 19. **Forbes**, Ciudad de México, 10 jan. 2024. <https://www.forbes.com.mx/sera-2024-sumamente-violento-para-periodistas-en-mexico-articulo-19/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

FREIRE, F. C. La gestión integrada de la regulación, autorregulación, corregulación y RSC en los medios de comunicación. In: **Actas – V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – V CILCS – Universidad de La Laguna**, diciembre 2013. Disponível em: http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas.html. Acesso em: 19 ago. 2023.

FREIRE, P. **Cultural Action for Freedom**. Harvard Educational Review and Center for the Study of Development and Social Change. Monograph Series; n. 1, 1970.

FREIRE, P. **Conscientização**: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Cortez & Moraes. 1979.

FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade**. 5ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1969] 1983.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. 23. ed. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 49. ed. São Paulo: Paz e Terra, [1967] 2021a.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 77. ed. São Paulo: Paz e Terra, [1968] 2021b.

FUENTES, A. S. Defensa de las audiencias: de la corregulación al Estado de excepción. In: HERNÁNDEZ, G. S (Org.). **Análisis de la reforma en telecomunicaciones en México 2013-2016**. Alcances y limitaciones. UNAM, México, 2019.

FUENTES, A. S. Noticias recientes sobre los derechos de las audiencias. In: VALDÉS, A. C. T. (Org.). **Introducción a los derechos de las audiencias y a sus defensorías en México**. Ciudad de México: Radio Educación, 2021. Disponível em: https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Introduccion_a_los_derechos_audiencias.pdf. Acesso em: 23 fev. 2022.

FUENTES-NAVARRO, R. Notas para una historia de la AMIC. **Boletín ALAIC**, n. 1, São Paulo, Brasil: Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación, 1989.

FURLONG, S. **Cierre de la Defensoría del Público**: «Es un ataque paradójico y sin precedentes». Buenos Aires: El Grito del Sur. 2024. Disponível em: <https://elgritodelsur.com.ar/2024/01/cerrar-defensoria-publico-es-ataque-paradojico-sin-precedentes.html>. Acesso em: 02 fev. 2024.

GALEANA, P. México y la Constitución de 1917. In: FIX-ZAMUDIO, H.; MAC-GREGOR, E. F. (Orgs.). In: **Influencia extranjera y trascendencia internacional**. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, Universidad Nacional Autónoma de México, IJ, 2017.

GÁMEZ, L. M. **El imaginario de lo público en la radio**. 1.ed. Xalapa, Veracruz, México: Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2021.

GARCÍA, I. T. De la universalidad a la especificidad: los derechos humanos de las mujeres y sus desafíos. **Revista Pensamiento Iberoamericano**, n. 9, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3710880> . Acesso em: 22 mai.2017.

GARCÍA, R. G.; PLATA, G. S. Reforma de la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones en México. **Quaderns del CAC**, n. 25, 2006.

GARZÓN, M. P. T. Observatorios y veedurías: Experiencias de Crítica Mediática y de construcción de ciudadanía. **Signo y Pensamiento**. [online]. 2012, vol.31, n.60, pp.166-185.

ISSN 0120-4823. Disponível em:

<http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0120-48232012000100012>.

Acesso em: 24 nov. 2019.

GERALDES, E. C.; HAJE, L.; LEAL, S.; RAMOS, M. C. **Políticas de Comunicações: um estudo comparado**. 1.ed. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2012.

GERALDES, E. C. et al. O Direito humano à comunicação e à informação: em busca do tempo perdido. In: SOUSA JUNIOR, J. G. et al. (org.). **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília, DF: FAC Livros, 2016. (Série o direito achado na rua, v. 8).

GERALDES, E.; OLIVEIRA, G. P. Desafios contemporâneos ao direito à informação e à comunicação. In: SOUSA JUNIOR, J. G. et al. (org.). **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade**. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIUDICI, S. **NODIO**, la búsqueda de un Estado donde reine la censura. Buenos Aires: Infobae. 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/opinion/2020/10/20/nodio-la-busqueda-de-un-estado-donde-reine-la-censura/>. Acesso: 02 fev. 2021.

GOMES, M. V. M. L. **A função ombudsman da Defensoria Pública na cracolândia**. São Paulo: Consultor Jurídico (Conjur), 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-06/tribuna-defensoria-funcao-ombudsman-defensoria-publica-cracolandia/>. Acesso em: 09 fev. 2024.

GOMES, R. A. L. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2007.

Disponível em:

http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/midia/gomes_comunicacao_como_dh.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

HARNECKER, M. **América Latina el Socialismo del Siglo XXI: inventando para no errar**. 2010. Disponível em: <http://www.rebellion.org/docs/101472.pdf> . Acesso em: 14 jun. 2018.

HERNANDEZ, R. D. R. De la Red a las calles: #YoSoy132 y la búsqueda de un imaginario político alternativo. **Argumentos (Méx.)**, Ciudad de México, v. 27, n. 75, p. 59-76, agosto 2014. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952014000200004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 30 dez. 2023.

HERRMANN, J. D.; ANCIAUX, A.; GUAZINA, L. Pesquisa comparativa: jornalismo, mídia e política. **Sur le journalisme, About journalism, Sobre jornalismo**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 20-27, déc. 2017. ISSN 2295-0729. Disponible à l'adresse :

<<http://www.surlejournalisme.kinghost.net/rev/index.php/slj/article/view/322>>. Date de consultation: 25 nov. 2020

HOWLETT, M; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas Públicas**: seus ciclos e seus sistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heideman. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HORVATH, R. Los avatares de la radio en Argentina. **Chasqui** 56: 56-59. 1996. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/12937>. Acesso em: 21 set. 2023.

IFAI - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. **Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos**. Coyoacán, México, D.F: IFAI, 2007. Disponível em: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Constitucion/Modificacionart6.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

IFT - Instituto Federal de Telecomunicaciones. **Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales 2022**. Ciudad de México, D.F.: IFT, 2022a. Disponível em: somosaudiencias.ift.org.mx/sub-secciones/2#documento=https://somosaudiencias.ift.org.mx/archivos/01reportefinalencca2022_vpa.pdf&id:16 . Acesso em: 10 set. 2023.

IFT - Instituto Federal de Telecomunicaciones. **En México se consumen 2.5 horas de TV abierta y 3 horas en plataformas de video en internet, al día, por persona**. Ciudad de México, D.F.: IFT, 2022b. Disponível em: <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-se-consumen-25-horas-de-tv-abierta-y-3-horas-en-plataformas-de-video-en-internet-al-dia#:~:text=La%20Encuesta%20de%20Consumo%20de,los%20noticiarios%20y%20las%20p el%C3%ADculas>. Acesso em: 10 set. 2023.

IGLESIAS, L. M. V. La participación de la sociedad civil en la lucha por el derecho a la información en México. In: DÍAZ, B. L. C.; VELADOR, O. H. M. (Coord.). **Crisis, Sociedad Civil y Memoria en América Latina**. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego”, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México, 2014. Disponível em: encurtador.com.br/ahjR4. Acesso em: 28 out. 2020.

IMER. Instituto Mexicano de la Radio. **Informe Anual 2020**. Ciudad de México: IMER, 2020. Disponível em: <https://www.imer.mx/audiencias/wp-content/uploads/sites/75/2020/12/Informe-anual-2020-Defensor%C3%ADa.pdf> . Acesso em: 18 nov. 2023.

IMER. Instituto Mexicano de la Radio. **Informe Semestral 2021**. Ciudad de México: IMER, 2021a. Disponível em: https://www.imer.mx/audiencias/wp-content/uploads/sites/75/2021/06/Informe-semestral_2021.pdf . Acesso em: 18 nov. 2023.

IMER. Instituto Mexicano de la Radio. **Informe Anual Diciembre 2021**. Ciudad de México: IMER, 2021b. Disponível em: <https://www.imer.mx/audiencias/wp-content/uploads/sites/75/2023/01/Informe-Anual-2022-Defensoria.pdf> . Acesso em: 18 nov. 2023.

IMER. Instituto Mexicano de la Radio. **Informe Anual Diciembre 2022**. Ciudad de México: IMER, 2022. Disponível em: <https://www.imer.mx/audiencias/wp->

content/uploads/sites/75/2023/01/Informe-Anual-2022-Defensoria.pdf . Acesso em: 20 nov. 2023.

INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. **Informe Junio de 2018**. Ciudad de México: INPI, 2018. Disponível em: <https://ecos.inpi.gob.mx/wp-content/uploads/documentos/2020/08/informe-defensoria-mar-jun-2018.pdf> Acesso em: 18 fev. 2024.

INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. **Informe trimestral de actividades: enero-marzo del 2021**. Ciudad de México: INPI, 2021. Disponível em: <https://ecos.inpi.gob.mx/wp-content/uploads/delightful-downloads/2023/02/defensoria-audiencias-srci-inpi-informe-1er-trimestre-2021.pdf> . Acesso em: 18 fev. 2024.

INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. **Defensoría de las audiencias INPI**. Ciudad de México: INPI, 2024a. Disponível em: <https://ecos.inpi.gob.mx/defensoria/> . Acesso em: 18 fev. 2024.

INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. **¡Llegamos más lejos para estar más cerca de ti!**. Ciudad de México: INPI, 2024b. Disponível em: <https://ecos.inpi.gob.mx/>. Acesso em: 18 fev. 2024.

JÁUREGUI, M. C. El derecho a la información en México. In: CIENFUEGOS SALGADO, D.; MACÍAS VÁZQUEZ, M. C. **Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano**. Protección de la persona y derechos fundamentales. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5022665> . Acesso em: 15 nov. 2023

KARAM, T. Preguntas en torno a la gobernabilidad democrática y la comunicación social en México. **iMex. México Interdisciplinario**. año 2, n° 4, verano/summer, 2013, p. 52-72. Disponível em: https://www.imex-revista.com/wp-content/uploads/Gobernabilidad-democr%C3%A1tica_TK.pdf. Acesso em: 28 nov. 2023.

KLEIN, O. J. Públicos ou audiências: uma análise da participação e das propostas da Conferência da comunicação no Brasil. In: **XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Caxias do Sul – RS – 02 à 06 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2010/resumos/R5-2584-1.pdf> . Acesso em: 23 set. 2021.

KOMISSAROV, S. Breve cronología de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Question/Cuestión**, [S. l.], v. 1, n. 52, p. 175–191, 2016. Disponível em: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3554>. Acesso em: 22 mar. 2024.

KOZINER, N. S. La judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Derrotero del conflicto entre el Gobierno argentino y el Grupo Clarín por la adecuación a la norma. **STUDIA POLITICÆ**. Número 41, 2017, 05-44. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/674/678>. Acesso em: 26 nov. 2023.

LA NACIÓN. Proponen disolver la Defensoría del Público porque “promovía el control y persecución de opiniones críticas”. **La Nación**, Buenos Aires, 15 dez. 2023. Disponível em:

<https://www.lanacion.com.ar/politica/proponen-disolver-la-defensoria-del-publico-porque-promovio-el-control-y-persecucion-de-opiniones-nid15122023/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

LA NACIÓN. Qué es la ley omnibus que se debate en Diputados. **La Nación**, Buenos Aires, 06. fev. 2024. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/que-es-la-ley-omnibus-nid09012024/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

LA RAZÓN. CIRT crea defensor de la audiencia. **La Razón**, Ciudad de México, 23 out. 2014. Disponível em: <https://www.razon.com.mx/mexico/cirt-crea-defensor-de-la-audiencia/#lnnkq6jhoupvz1xxbce>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LA TRIBU - Encendida. Quiénes Somos. **La Tribu**. Ciudad de Buenos Aires, [s.d]. Disponível em: <https://fmlatribu.com/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

LA TRIBU. **Veedurías y observatorios**. Participación Social en los medios de comunicación. Buenos Aires: Ediciones La Tribu. 2003.

LAMAS, E. Radios Comunitarias y 30 años de democracia. In: Eliades, Analía. **Derecho a la comunicación y 30 años de democracia**. 1a ed. La Plata: EDULP, 2015.

LARA, G. D. **Desconcentração na comunicação audiovisual Argentina**: três anos de tensões pela implementação da lei de meios. 2013. 344 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/13894>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Editora da UFAL, 2012a.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. **A Ação Pública abordada pelos seus Instrumentos**. Revista Pós Ci. Soc. v.9, n.18, jul/dez., 2012b.

LEREE, B. S. De cómo llegamos hasta aquí... Los antecedentes de la "Ley Televisa". In: Esteinou Madrid, Javier et al. **La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México**. Coyoacán: Universidad Autónoma Metropolitana UAM-Xochimilco, 2009a.

LEREE, B. S. Los derechos de las audiencias. **El Cotidiano**, núm. 158, noviembre-diciembre, pp. 31-35 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, 2009b.

LEREE, B. S. Derechos por construir: los derechos de los ciudadanos en la reforma constitucional de 2013 en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia. **El Cotidiano**, n. 181, setembro-outubro, 2013, p. 17-23. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32528954003.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

LEREE, B. S. Panel "Experiencias sobre medios públicos y enfoques para América Latina. In: **VII Congreso OID Defensorías/ouvidorias en un contexto comunicacional en transformación**. Buenos Aires, 23 de septiembre 2022.

LEREE, B. S.; DÍAZ, A. V. **Análisis del Registro Público de Defensores**. Ciudad de México, México, 2019. Disponível em: <https://AMDA.unam.mx/wp->

content/uploads/2021/04/Investigacion_RPD_RADIO_TV_02_12_2019.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

LIMA, V. A. de. **Liberdade de Expressão X Liberdade da Imprensa: Direito à comunicação e democracia.** São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LIMA, V. A. de. **Comunicação e cultura: as ideias de Paulo Freire.** 2. ed., Brasília: UnB, 2011.

LIMA, V. A. de. **Cultura do silêncio e democracia no Brasil: ensaios em defesa da liberdade de expressão (1980-2015).** Brasília: Editora UnB, 2015.

LIMA, V. A. de. **Paulo Freire: a prática da liberdade, para além da alfabetização.** [livro eletrônico]. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/paulo-freire-a-pratica-da-liberdade-para-alem-da-alfabetizacao/>. Acesso em: 26 out. 2021.

LINARES, A. **Los medios del Estado nacional durante el kirchnerismo.** Tese (Doctorado en Ciencias Sociales) - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2017.

LINARES, A. Acceso y participación ciudadana. Una actualización de indicadores para la democratización de las comunicaciones. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 39, n. 3, 2016. DOI: 10.1590/rbcc.v39i3.2557. Disponível em: <https://revistas.intercom.org.br/index.php/revistaintercom/article/view/2557>. Acesso em: 12 fev. 2024.

LINARES, A.; SEGURA, S. Instituciones participativas de políticas de comunicación en Latinoamérica. Modelos, barreras, logros y desafíos. **Comunicación y Medios**, 31(46), 68-81, 2022.

LINARES, A. F.; SEGURA, M. S. Participation to avoid elite capture in communication policies: Lessons from Latin America. **Observatorio (OBS*)**, [S. l.], v. 17, n. 4, 2023. DOI: 10.15847/obsOBS17420232260. Disponível em: <https://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/2260>. Acesso em: 14 mar. 2024.

LINARES, C. L. Ni periodista mexicana Carmen Aristegui ni MVS deben pagar indemnizaciones en el caso de su despido, dicta juez. **Latam Journalism Review**, 28 jul. 2017. Disponível em: <https://latamjournalismreview.org/es/articles/ni-periodista-mexicana-carmen-aristegui-ni-mvs-deben-pagar-indemnizaciones-en-el-caso-de-su-despido-dicta-juez/>. Acesso em: 05 out. 2023.

LIVINGSTONE, S. Introduction: audiences and publics: when cultural engagement matters for the public sphere. In: LIVINGSTONE, S., (ed.) **Audiences and publics: when cultural engagement matters for the public sphere.** Changing media - changing Europe series (2). Intellect Books, Bristol, UK, 2005, pp. 9-16.

LLANES, C. G. **Borderlands/ La Frontera: uma análise da escrita da história através do pensamento feminista decolonial de Gloria Anzaldúa.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/241793/001143846.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 set. 2023.

LONDOÑO, F.; CIRIGLIANO, M. Tonantzin, Coatlicue e a Virgem de Guadalupe: da continuidade híbrida à resistência na luta das mulheres chicanas. **Mandrágora**, v. 26, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/MA/article/view/10599>. Acesso em: 11 set. 2023.

LÓPEZ, G. **Los medios y 30 años de democracia**. Buenos Aires: Voces en el Fénix, 2013. Disponível em: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-medios-y-30-anos-de-democracia/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LORENZ, F.; WINN, P. Las memorias de la violencia política y la dictadura militar en la Argentina: un recorrido en el año del Bicentenario. In: LORENZ, F. et al. **No hay mañana sin ayer: batallas por la memoria histórica en el Cono Sur**. Buenos Aires: Biblos, 2014. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=ioj_rQEACAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 02 out. 2020.

LORETI, D. **Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual**. Material de la cátedra Derecho a la Información, carrera de ciencias de la comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2010.

LORETI, D.; LOZANO, L. **El derecho a comunicar: los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas**. 1.ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

LPO. El kirchnerismo presiona al Gobierno para echar al macrista defensor del público. **LPO**, Buenos Aires, 02 nov. 2019. Disponível em: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/122719-el-kirchnerismo-presiona-al-gobierno-para-echar-al-macrista-defensor-del-publico/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

LPO. Cristina y Massa intervienen la Defensoría del Público en los medios. **LPO**, Buenos Aires, 04 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/124987-cristina-y-massa-intervienen-la-defensoria-del-publico-en-los-medios/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

LPO. Miriam Lewin fue elegida defensora del público en los medios. **LPO**, Buenos Aires, 27 maio. 2020b. Disponível em: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/126871-miriam-lewin-fue-elegida-defensora-del-publico-en-los-medios/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

LYRA FILHO, R. Desordem e Processo: um posfácio explicativo. In: LYRA, D. A. (org). **Desordem e Processo. Estudos sobre o Direito em homenagem a Roberto Lyra Filho**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1986.

MACBRIDE, S. et al. **Many Voices, One' World** – communication and society, today and tomorrow. 1980. Unesco, Kagan Page. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372755>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MADRID, F. J. E. Ganadores y perdedores de la reforma constitucional de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. In: **Anuario de investigación 2014**.

Primera edición: diciembre de 2015. UAM-XOCHIMILCO, México. Disponible em: <http://bibliotecadigitalconeicc.iteso.mx/handle/123456789/5429>. Acceso em: 22 set. 2023.

MADRID, J. E. La Contrarreforma comunicativa hacías las audiencias, otra forma de violencia de Estado de México. **Argumentos**. Estudios críticos de la sociedad, [S. l.], n. 85, p. 137–156, 2018. Disponible em: <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/23>. Acceso em: 5 mar. 2024.

MADRID, J. E. Los medios de comunicación públicos en la Cuarta Transformación de México (Prólogo). In: MARTELL, L. M. G. **El imaginario de lo público en la radio**. 1.ed. Xalapa, Veracruz, México: Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2021.

MADRID, J. E.; SELVA, A. R. A. de la. El espíritu de la «Ley Televisa» no ha muerto. In: Esteinou Madrid, Javier et al. **La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México**. Coyoacán: Universidad Autónoma Metropolitana UAM-Xochimilco, 2009. Disponible em: http://bibliotecadigitalconeicc.iteso.mx/bitstream/handle/123456789/5055/2009_La%20Ley%20Televisa%20y%20la...pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acceso em: 10 set. 2023

MAISONNAVE, M. A. **El derecho humano a la comunicación**: análisis de la Ley 26.522 (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual) en Argentina. (Maestría en Derechos Humanos) - Universidad Autónoma San Luis Potosí, 2019. Disponible em: <https://repositorioinstitucional.uaslp.mx/xmlui/bitstream/handle/i/5663/TesisM.FD.2019.Derecho.Maissonave.pdf?sequence=2>. Acceso em: 12 nov. 2023

MALLIMACI, F. Catolicismo y militarismo en Argentina (1930-1983): de la Argentina liberal a la Argentina católica. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 4, p. 181-218, 1996. Disponible em: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1425>. Acceso em: 05 ago. 2023

MARINO, S.; MASTRINI, G.; BECERRA, M. O processo de regulação democrática da comunicação na Argentina. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, [S. l.], v. 4, n. 4, 2010. DOI: 10.3395/reciis.v4i4.652. Disponible em: <https://www.recis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/652> . Acceso em: 27 out. 2023.

MÁRQUEZ, G. G. **Yo no vengo a decir un discurso**. Versión digital. Buenos Aires, Sudamericana, 2010.

MARTÍNEZ, K. G. N. **La radio indigenista XEZON como mediadora de las prácticas de la medicina tradicional entre los nahuas de la sierra de Zongolica**. Tesis (Maestría). Universidad Veracruzana, Centro de Estudios de la Cultura y la Comunicación, Região Xalapa, 2021. Disponible em: <http://148.226.24.32:8080/handle/1944/52599>. Acceso em: 18 nov 2023.

MASTRINI, G.; LORETI, D. Políticas de comunicación: un déficit de la democracia. In: SEL, S. (Org.). **La comunicación mediatizada**: hegemonías, alternativas, soberanías. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.

MATA, M. C. Comunicación, ciudadanía y poder. **Diálogos de la Comunicación**, 64, FELAFACS, Lima, 64-75. 2002.

MATA, M. C. **In-disciplinada: textos reunidos (1980-2022)**. 1.ed. Córdoba, Fundación Friedrich Ebert, 2023.

MEDEIROS, A. P.; CHAIA, V. L. M. Narrativas populistas na Argentina do século XXI: do “peronismo heterodoxo” à consolidação do kirchnerismo. In: **Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política**, São Paulo, v.8, n.24, p. 5-31, out.2015_ jan.2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/aurora/article/viewFile/23552/19499>. Acesso em: 14 jun. 2018.

MEDITSCH, E. Paulo Freire nas práticas emancipadoras da comunicação: ainda hoje, um método subutilizado no Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 13, p. 132-143, 2016.

MEDITSCH, E. **Paulo Freire e o estudo da mídia: uma matriz abortada**. 2008. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/meditsch-eduardo-paulo-freire-estudo-midia.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MELO, D. V. de. Os reais contornos da defensoria pública brasileira: exercendo função de Ombudsman em defesa dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 09, 7 dez. 2018.

MELO, J. M. de. Paradigmas da escola latino-americana de comunicação. **Comunicação e Informação**. V.2. n.2, p.188-203, jul/dez. 1999. Disponível em: Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/79450>. Acesso em: 13 set. 2021.

MELO, J. M. de. MacBride, a NOMIC e a participação latino-americana na concepção de teses sobre a democratização da comunicação. **LOGOS**. v. 15, n. 1, p. 42-59, 2008. Disponível em: http://www.logos.uerj.br/PDFS/28/03_josemarques.pdf . Acesso em: 22 set. 2021.

MERCHANT, L. A. La construcción de la memoria y la revisión de la Revolución. **Historia Mexicana**, v. 44, n. 4, p. 525–536, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25138964>. Acesso em: 11 jun. 2023

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que reforma a la de 5 de febrero de 1857 (última reforma de 28 de mayo de 2021), en Diario Oficial de la Federación (DOF), 5 de febrero de 1917. Ciudad de México, 1917. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646405/CPEUM_28-05-21.pdf . Acesso em: 04 jan. 2024.

MÉXICO. **DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones**, 11 de junio del 2013. DOF: 11/06/2013. Ciudad de México, 2013b. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0 Acesso em: 13 jan. 2023.

MÉXICO. **DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, de 31 de octubre

de 2017. DOF: 31/10/2017. Ciudad de México, 2017. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5503004&fecha=31/10/2017#gsc.tab=0. Acesso em: 24 jan. 2024.

MÉXICO. **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, de 14 de julio del 2014**. Última Reforma del 20 de mayo del 2021 y con la invalidez por la SCJN del 2022. Ciudad de México, 2014. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo97329.html> . Acesso em: 05 mar. 2024.

MÉXICO. **Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 2 de abril del 2013. Última reforma publicada DOF 07-06-2021. Ciudad de México, 2013a. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo6028.html>. Acesso em: 13 dez. 2023.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOLINA, J. T. El Estado y las normas de radiodifusión: Militares y civiles en función de los intereses del mercado. **Question/Cuestión**, [S. l.], v. 1, n. 17, 2008. Disponível em: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/497>. Acesso em: 26 out. 2023.

MORAES, D. **Crítica da Mídia & Hegemonia Cultural**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X; FAPERJ, 2016.

MOREIRA, S. V. Espaços da Comunicação: a atualidade da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. **Intercom** – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação São Paulo, v.33, n.2, p. 17-32, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/view/590/551> . Acesso em: 05 out. 2021.

NASCIMENTO, J. **A vitória de Milei e os 40 anos de democracia na Argentina**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2023. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/119/a-vitoria-de-milei-e-os-40-anos-de-democracia-na-argentina> . Acesso em: 02 fev. 2024

NEWMAN, N. et. al. **Reuters Institute: Digital News Report 2017**. Oxford, UK: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2017. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web_0.pdf . Acesso em: 19 out. 2023.

NOGUEIRA, R. D. S. **Comunicar con clave de género: una análise das ações da defensoría del público de servicios de comunicación audiovisual para igualdad na Argentina**. 214 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Sociedade) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, 2018.

NOGUEIRA, R. D. S. Aspectos do direito à comunicação: reflexão a partir das leis audiovisuais da Argentina e México. **Anais do Seminário Internacional O Direito como**

Liberdade: 30 anos de O Direito Achado na Rua. 11 e 13 de dezembro de 2019, Universidade de Brasília, Brasil.

NOGUEIRA, R. D. S. Hermenêutica de Profundidade aplicada aos estudos de direito e política de comunicação. **MEMORIAS (V.9/05/21) - GT18. Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación.** XV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación. 09 a 13 de noviembre de 2020, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín-virtual.

NOGUEIRA, R. D. S. Memória e direitos humanos na Argentina: passado, presente e futuro. **Adsumus** - Revista Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, Palmas, v. 6, n. 1, p. 143-159, 2021a.

NOGUEIRA, R. D. S. Resenha de “Tradiciones de Investigación en Diálogo: Estudios sobre Comunicación en América Latina y Europa”. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación** - ALAIC, v. 20, n.37, p. 254-262, 2021b.

NOGUEIRA, R. D. S. Panorama das defensorias de audiências no México: entre os dados oficiais e as constatações da sociedade civil. **Congreso Latinoamericano de Comunicación**, ALAIC, Buenos Aires, September 26th - 30th, 2022a.

NOGUEIRA, R. D. S. O estudo de Paulo Freire no campo da Comunicação no Brasil. In: MEDITSCH, E.; NOGUEIRA, R, D, S.; GUIMARÃES, N. (org.). **Comunicação e pedagogia emancipatória**, Volume 2: Memória da disciplina Paulo Freire e a Comunicação no PPGCom da FAC UnB. 1. ed. Florianópolis, SC: Editora Insular, 2022b.

NOGUEIRA, R. D. S. Pensar o direito à comunicação: reflexões a partir da diversidade cultural e da perspectiva de gênero. In: MIRANDA, C. M.; PINHO, A. A. S. M.; OLIVEIRA, A. V. de M. G.; SANTOS, K. F. **Comunicação, Direito e Igualdade**. 1.ed. Palmas, TO: EdUFT, 2024.

NOGUEIRA, R. D. S.; MARA, C. M. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual da Argentina: perspectiva de gênero na política de comunicação. **Conexão - Comunicação e Cultura**; v. 18, n. 35, 2019.

NOGUEIRA, R. D. S.; PAULINO, F. P. DIREITO À COMUNICAÇÃO E PANDEMIA DA COVID 19 NA AMÉRICA LATINA. **Anais do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. 1 a 10 de dezembro de 2020. São Paulo: Intercom, 2020. ISSN: 2175-4683

NOGUEIRA, R. D. S.; PAULINO, F. P. Para releer al Pato Donald: una revisión bibliográfica del libro y sus aproximaciones con el derecho a la comunicación. In: MENÉNDEZ, M.I.; CUADRA, E. De la. **Análisis de la comunicación aplicada: Artes, narrativas y medios en España y Latam**. Madrid: Editora Fragua, 2021. 392p. ISBN.: 978-84-7074-929-2

OCDE. **Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017**. Éditions OCDE, París, 2017. Disponível em: https://www.ift.org.mx/sites/default/files/estudio_de_la_ocde_sobre_telecomunicaciones_y_radiodifusion_en_mexico_2017.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

O'DONNELL, G. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. Traduzido por Leandro Wolfson. **Desarrollo Económico**, Vol. 33, N° 130, jul. - sep. 1993, p. 163-184. Disponível em: <https://escuelarodolfowalsh.com.ar/wp-content/uploads/2023/05/ODonnell-Acerca-del-Estado.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2023.

O'DONNELL, G. Tomado del documento base de la conferencia dictada por el profesor O'Donnell en la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, **Seminario CIEDAL/EPG**, Maio 9 de 2007. Disponível em: <https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/odonnell.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

OID. Organización Interamericana de Defensoras y Defensores de las Audiencias. **Acta de creación de la Organización Interamericana de Defensoras y Defensores de las Audiencias (OID)**. Buenos Aires, 2014. Disponível em: <https://defensadelpublico.gob.ar/acta-de-creacion-de-la-organizacion-interamericana-de-defensoras-y-defensores-de-las-audiencias-oid/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

O GLOBO e Agências Internacionais. Após derrotas na Câmara, 'Lei Ônibus' voltará à estaca zero na Argentina; governo fala em 'traições'. **O Globo**. Buenos Aires, 06 fev. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/02/06/apos-derrotas-na-camara-lei-onibus-voltara-a-estaca-zero-na-argentina-governo-fala-em-traicoes.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2024

OLIVEIRA, M.; PAULINO, F. O. Serviço Público de Média em Portugal e no Brasil: Problemas e desafios da pesquisa comparada. **Sur le journalisme, About journalism, Sobre jornalismo**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 56–67, 2017. DOI: 10.25200/SLJ.v6.n2.2017.317. Disponível em: <https://revue.surlejournalisme.com/slj/article/view/317>. Acesso em: 17 mar. 2024.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 a (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Paris, 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

OTTAVIANO, C. Cuando las audiencias toman la palabra. Un recorrido histórico y de gestión desde la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina. In: **CONGRESO ALAIC**, 2014, Perú. Disponível em: <http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/11/vGT18-CynthiaOttaviano.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

OTTAVIANO, C. **Las nuevas defensorías de las audiencias de América Latina** [recurso eletrônico]. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2021. 502 p. Disponível em: <https://faclivros.wordpress.com/2021/11/20/lancamento-fac-livros-las-nuevas-defensorias-de-las-audiencias-de-america-latina/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

ORTIZ, R. Y. O.; VENTURA, F. S. El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. **Foro internacional**. Ciudad de México, v. 55, n. 1, p. 5-15, marzo 2015. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100005&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2023.

PÁGINA 12. Dos especialistas en comunicación destacan la iniciativa de Miriam Lewin: "En todo el mundo existen observatorios de medios". **Página 12**, 16 out. 2020. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/299568-dos-especialistas-en-comunicacion-destacan-la-iniciativa-de->. Acesso em: 04 jan. 2023.

PÁGINA 12. Protesta y vigilia contra la ley ómnibus. **Página 12**, Buenos Aires, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/708741-protesta-y-vigilia-contra-la-ley-omnibus>. Acesso em: 03 mar. 2024.

PÁGINA 12. Qué pasó en la manifestación contra la Ley Ómnibus: protestas pacíficas y represión violenta. **Página 12**, Buenos Aires, 02 fev. 2024. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/709384-palos-balas-de-goma-y-gases-en-otro-dia-de-furia-frente-al-c> . Acesso em: 07 fev. 2024.

PADINGER, G. A 20 años del “corralito” y el estallido social en Argentina. **CNN Latinoamérica**. 20 dez. 2021. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/12/20/20-anos-corrallito-argentina-orix/> . Acesso em: 18 jun. 2022.

PAULINO, F. O. **Responsabilidade social da mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha**. 348 f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/5175>>. Acesso em: 15 out. 2019.

PAULINO, F. O. Os serviços da ouvidoria de rádios públicas como instrumento de prestação de contas e responsabilidade social da mídia. In: PAULINO, F. O.; SILVA, L. M. da. (Org.). **Comunicação Pública em debate: Ouvidoria e Rádio**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

PAULINO, F. O. Una Defensoría para toda la radiodifusión brasileña. In: DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. **El rol de las defensorías de las audiencias en la profundización de las democracias latinoamericanas**. - 1a ed edición bilingüe. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Defensoría del Público, 2015.

PAULINO, F. O. Um mundo e a necessidade de mais vozes: passado e presente de propostas da Comissão MacBride. In: ROTHBERG, D.; LUVIZOTTO, C. K.; CARVALHO, J. M. de. **Revisitando MacBride: Utopias e distopias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021.

PAULINO, F. O.; KAPLÚN, G.; MARIÑO, M. V.; CUSTÓDIO, L. (Orgs). **Tradiciones de Investigación en Diálogo – Estudios sobre Comunicación en América Latina y Europa**. Portugal: Media XXI, 2020.

PAULINO, F. O.; OLIVEIRA, M. Ombudsman em veículos de comunicação do Brasil e de Portugal: reflexão sobre atividades desenvolvidas entre 1989-2013 In: **Brazilian Journalism Research** - Volume 10 - Número 1 – 2014. Disponível em: <https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/viewFile/585/534>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PAULINO, F. O.; SILVA, L. M. da. (Org). **Comunicação pública em debate: Ouvidoria e Rádio**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2013.

PAUWELS, F. V.; **Defensores de Lectores y Oyentes en la Prensa Argentina: la Pedagogía del Derecho a la Información**. 420 f. Tesis. (Maestría en Periodismo) - Universidad de Buenos Aires, 2012.

PAUWELS, F. V.; Las defensorías de las audiencias en América Latina: hacia un diálogo crítico y constructivo entre medios y públicos. In: **Congreso de ALAIC**, Lima, 2014.

PAUWELS, F. V. **Perfil profesional, obstáculos y desafíos de las Defensorías de las Audiencias en 2015**. OID, Cartagena de Indias, 2015. Disponível em: https://AMDA.unam.mx/wp-content/uploads/2020/09/20150916_encuesta_defensoria.pdf

PAUWELS, F. V. **Consulta y Opinión - Marco de Análisis sobre defensorías**. Destinatária: Rose Dayanne Santana Nogueira. Brasília: 27 mar. 2022. 1 mensagem eletrônica.

PÉREZ-ALAEJOS, M. de la P.; PRIETO, M. H.; RUBINI, C. I. La Defensoría del Público argentina, instrumento democratizador en el contexto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. **Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)**, v. 3, n. 14, p. 75-87, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://revistas.usc.gal/index.php/ricd/article/view/7232>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PERFIL. El PRO presentó un proyecto para disolver la Defensoría del Público. **Perfil**. Buenos Aires, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-pro-presento-un-proyecto-para-disolver-la-defensoria-del-publico.phtml> Acesso em: 30 jan. 2024

PERUZZO, C. M. K. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. **Revista Lumina**, Juiz de Fora, v.1, n.1, jun., p. 1-29, 2007. Disponível em <https://lumina.ufjf.emnuvens.com.br/lumina/article/view/201/196>. Acesso em: 27 abr. 2019.

PERUZZO, C. M.K. Ideias de Paulo Freire aplicadas à Comunicação popular e comunitária. Comunicação e o conhecimento em experiências comunitárias. In: **24º Encontro Anual da Compós**, Brasília-DF, 2015.

PERUZZO, C. M. K. Ideias de Paulo Freire aplicadas à Comunicação popular e comunitária. **Revista FAMECOS** (Online), v. 24, p. 1-16, 2017.

PERUZZO, C. M. K. Paulo Freire's role and influence on the praxis of popular communication in Brazil. **International Communication Gazette**, v. 82, p. 425-439, 2020. DOI: <<https://doi.org/10.1177/1748048520943693>>. Acesso em: 25 nov. 2020

PIMENTEL, V. T. **Redução das assimetrias estruturais no Mercosul: Políticas dos Governos Lula E Kirchner (2003 – 2010)**. 2014. 69f. Trabalho de conclusão de curso (Monografia. Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2014. Disponível em: <<http://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riui/1010/1/Pimentel%20V%20Vanesa%20Teles.%200Redu%C3%A7%C3%A3o%20das%20assimetrias%20estruturais%20no%20Mercosul%20p>>

ol%C3%ADticas%20dos%20governos%20Lula%20e%20Kirchner%20%282003%20%E2%80%93%202010%29.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018

PIERANTI, O. P. Outro mundo e várias vozes quarenta anos depois: breves comentários sobre como o Brasil dialogou com o Relatório MacBride. In: ROTHBERG, D.; LUVIZOTTO, C. K.; CARVALHO, J. M. de. **Revisitando MacBride: Utopias e distopias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021.

PLATA, G. S. **O fracasso e o êxito da reforma estrutural das telecomunicações e da radiodifusão no México**. México, 2014. Disponível em: <<https://www.observacom.org/o-fracasso-e-o-exito-da-reforma-estrutural-das-telecomunicacoes-e-da-radiodifusao-no-mexico/>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

PLATA, G. S. **Aristegui, Vargas y la Defensoría**. 1 set. 2015. Disponível em: <https://gabrielsosaplata.com/2015/09/01/aristegui-vargas-y-la-defensoria/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PLATA, G. S. Concentración de medios de comunicación, poder y nuevas legislaciones en América Latina. **El Cotidiano**, (195), 17-30, 2016.

PLATA, G. S. **El papel de las defensorías del público en el entorno digital**. Montevideo, Uruguay: Unesco, 2023.

POOL, M. C. L.; CALDERÓN, A. R. C. Medios del Tercer Sector en México: Un análisis comparativo entre los medios concesionados y los medios sin regulación estatal. **Revista Chasqui**, n. 140, 2019.

POSTOLSKY, G. Continuidades, desplazamientos y transformaciones en las Políticas de Comunicación en Argentina. In: SEL, S. (Org.). **Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo**. 1 Ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010. Disponível em: <https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_por_programa_detalle.php?id_libro=508&campo=programa&texto=5>. Acesso em: 11 nov. 2019.

PRADO, A. A. O Zapatismo na Revolução Mexicana: uma leitura da Revolução Agrária do Sul. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 20, abril de 2003, p. 144-174. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/233/229>. Acesso em: 15 out. 2023.

PUPPIS, M. Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation. **Communication, Culture & Critique**, v. 3, n. 2, 2010, p. 134-149.

QUEIROZ, L. K. **A atuação da sociedade civil durante a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai**. 2018. 198 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34226>. Acesso em: 20 out. 2021

RADIO EDUCACIÓN. Secretaría de Cultura. **Defensoría de las Audiencias de Radio Educación**. Informe trianual (2012-2014). Ciudad de México: Radio Educación, 2015. Disponível em: https://radioeducacion.edu.mx/wp-content/uploads/2019/12/201503_informe_defensora.pdf. Acesso em: 05 set. 2023.

RADIO EDUCACIÓN. Secretaría de Cultura. **Informe general Defensoría de las audiencias 2015-2018**. Ciudad de México: Radio Educación, 2018. Disponível em: https://radioeducacion.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/INFORME_GENERAL_DEFENSORIA_AUDIENCIAS.pdf . Acesso em: 05 set. 2023.

RADIO EDUCACIÓN. Secretaría de Cultura. **Defensoría de las audiencias**. Informe trianual de actividades Abril 2019- marzo 2022. Ciudad de México: Radio Educación, 2022. Disponível em: <https://radioeducacion.edu.mx/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-TRIANUAL-ACT-.pdf> . Acesso em: 06 set. 2023.

RAMOS, M. C. **Às margens da estrada do futuro**: comunicações, políticas e tecnologia. Brasília: Coleção FAC, Editorial Eletrônica, 2000.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MELO, J. M.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

REBOUÇAS, E. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **LÍBERO** - Ano IX - nº 17 - Jun 2006. Disponível em: <https://seer.casperlibero.edu.br/index.php/libero/article/view/746>. Acesso em: 12 jan. 2024.

REDACCIÓN AN. MVS elimina figura de ombudsman; no hubo respuesta por caso Aristegui: Sosa Plata. **Aristegui Noticias**. Ciudad de México, DF, 27 ago. 2015. Disponível em: <https://aristeguinoticias.com/2708/mexico/mvs-elimina-figura-de-ombudsman-no-hubo-respuesta-por-caso-aristegui-sosa-plata/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

REPOLL, J. En defensa propia: el papel de las audiencias y sus defensores en la era de las redes sociales. **Derecho a Comunicar**, n. 5, maio-agosto, 2012. ISSN: 2007-137X. Disponível em: https://defensoria.televisioneducativa.gob.mx/docs/documents/201205_defensa_propia.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

ROCK, D. Argentina 1516-1987: **Desde la colonización española hasta Alfonsín**. Tradução por Néstor Migue'. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1989. 765 p. ISBN: 950-40-0038-X. Disponível em: <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2022/08/3347.-Argentina-1516-1987.-Desde-%E2%80%A6-Rock.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023

RODRÍGUEZ, D. E. C. Los derechos de las audiencias durante el gobierno de la Cuarta Transformación: una agenda pendiente. **Argumentos. Estudios críticos de la sociedad**, [S. l.], n. 99, p. 217–234, 2022. Disponível em: <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1358>. Acesso em: 16 jan. 2024.

ROTHBERG, D.; SANCHES, P. R.; NOVAES, P. L. P. A influência do Relatório MacBride sobre as teses e dissertações premiadas no Brasil de 2015 a 2020. In: ROTHBERG, D.; LUVIZOTTO, C. K.; CARVALHO, J. M. de. **Revisitando MacBride**: Utopias e distopias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021.

- RSF. **Argentina**. 2018. Disponível em: <http://argentina.mom-gmr.org/es/hallazgos/concentracion-de-audiencias/>. Acesso em: 19 out. 2023.
- RSF. **Los medios en Argentina: un gran negocio en manos de unos pocos**. 2019. Disponível em: <https://rsf.org/es/los-medios-en-argentina-un-gran-negocio-en-manos-de-unos-pocos-0> . Acesso em: 19 out. 2023.
- RSF. **México**. 2023. Disponível em: <https://rsf.org/pt-br/pais/m%C3%A9xico>. Acesso em: 03 jan. 2024.
- RUBINI, C. I. El caso de la Defensoría Del Público Argentina en el contexto de observatorios de América Latina. **Revista Especializada en Periodismo y Comunicación**, Buenos Aires, Facultad de Periodismo y Comunicación Social de La Universidad Nacional Del La Plata, v. 1, n. 40, 2013.
- RUIZ, A. S. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación: análisis comparativo con referentes externos (Ensayos). **Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación**. Comunicación política y pueblos indígenas, Quito: CIESPAL, n. 120, dezembro 2012, pp. 78-82. ISSN: 1390-1079.
- SALDAÑA, M. M.; GÓMEZ-IGLESIAS, V. El protagonismo de la autorregulación y de la correulación en el nuevo mercado audiovisual digital. **Tripodos**, v. 1, n. 32, p. 76-112, 2021. Disponível em: http://www.tripodos.com/index.php/Facultat_Comunicacio_Blanquerna/article/view/80 . Acesso em: 14 dez. 2023.
- SANTAELLA, L. **Comunicação e Pesquisa**: projetos para mestrado e doutorado. 1.ed. São Paulo: Hacker Editores, 2001.
- SANTOS, A. C. G. dos. **Financiamento para mídia alternativa**: a sustentabilidade dos meios sem fins de lucro a partir da Lei de Meios na Argentina. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20964>. Acesso em: 19 out. 2019.
- SARAVIA, E. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (ORG.). **Políticas públicas**. Coletânea, 2 v. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.
- SEGURA, M. S. De lo alternativo a lo público. Las tomas de posición de las organizaciones sociales en vistas a democratizar las comunicaciones (Argentina, 2001-2009). **Derecho a Comunicar**, n. 2, 205-226, 2011a.
- SEGURA, M. S. La reforma comunicacional: La construcción de sus argumentos y condiciones de posibilidad a partir de 2011. **ESTUDIOS**, n. 26, jul./dez. 2011, pp. 125-142, 2011b.

SEGURA, M. S. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina: La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. **Argumentos. Revista de Crítica Social**, 13, 2011c.

SEGURA, M. S. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica (Dossier). En: **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**. Economía política y políticas democráticas de comunicación en América Latina, 18(49): 65-80, 2014a. Disponible em: <http://200.41.82.22/handle/10469/6108>. Acceso em: 28 nov. 2020.

SEGURA, M. S. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Córdoba. In Villazón, M., et al. (Eds.). **Agitar la palabra: participación social y democratización de las comunicaciones**. 1. ed. San Luis, 2014b.

SEGURA, M. S. Un modelo cada vez más excluyente. Las políticas de comunicación del gobierno de Cambiemos. In: NAZARENO, M.; SEGURA, M. S.; VÁZQUEZ, G. (Org). **Pasaron cosas**. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos. Córdoba: FCS-UNC-Editorial Brujas, 2019.

SEGURA, M. S. Derechos a la comunicación, modelos de sociedad y proyectos políticos en América Latina. In: **La comunicación: un derecho imprescindible para el desarrollo sostenible Córdoba**: Center for Communication Rights-WACC y FCC-UNC, 2021.

SEGURA, M. S.; LINARES, A. ¿Cómo evitar que las políticas de comunicación sean capturadas por las élites? Instituciones participativas de políticas de comunicación en Argentina. **Revista Argentina de Comunicación**, 10(13), 94-120, 2022a.

SEGURA, M. S.; LINARES, A. Las instituciones estatales participativas en las políticas de comunicación de América Latina entre 2000 y 2020. **Congreso Latinoamericano de Comunicación, ALAIC**, Buenos Aires, September 26th - 30th, 2022b.

SEGURA, M. S. LINARES, A. **¿Cómo evitar que las políticas de comunicación sean capturadas por las élites?** Las instituciones participativas en América Latina. Villa María: EDUVIM. No Prelo.

SEGURA, M. S.; WAISBORD, S. **Media movements**. Civil society and media policy reform in Latin America. London: Zedbooks, 2016.

SEL, S. Actores sociales y espacio público. Disputas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. In: SEL, S. (Org.). **Políticas de Comunicación en el Capitalismo Contemporáneo**. 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010. 336 p.

SENADO DE LA NACIÓN. **Titularidad de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 29 nov. 2016. Disponible em: <https://www.senado.gov.ar/micrositios/nota/15803/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024.

SENADO DE LA NACIÓN. **Acta n° 22**. Aprobación de nuevo reglamento de funcionamiento - prórroga responsable de la Defensoría del Público. Site Senado de la

Nación, Ciudad de Buenos Aires, 26 set. 2018a. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/16813/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Acta n° 26**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 23 nov. 2018b. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/17023/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Acta n° 28**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 14 mar. 2019a. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/17251/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Acta n° 29**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 15 maio. 2019b. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/17487/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Suspensión de plazos de designación del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 25 mar. 2020a. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18314/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Prórroga de suspensión de plazo - designación del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 30 mar. 2020b. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18317/noticias>. Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Prórroga de la suspensión de plazo de designación del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 13 abr. 2020c. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18317/noticias>. Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Reanudación del plazo para presentar observaciones para la designación del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 11 maio 2020d. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18370/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Acta n° 32**. Designación de la Defensora del Público - Directorio ENACOM Y RTA. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 27 maio. 2020e. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18402/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SENADO DE LA NACIÓN. **Miriam Lewin fue designada Defensora del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual**. Site Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 27 maio. 2020f. Disponible em: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18402/noticias> . Acceso em: 10 jan. 2024

SEÑORANS, D. La lucha por la democratización de la comunicación: apuntes sobre los procesos de demanda, organización y disputa en radios comunitarias. In: ESNAL, A. C. et.al. (Org). **Entre pasados y presentes IV**: estudios contemporáneos en ciencias antropológicas. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Amigos del Instituto Nacional de Antropología, 2014. pp. 64-83.

SILVA, F. R. A. **A promoção dos direitos humanos como função moderna da Defensoria**. São Paulo: Consultor Jurídico (Conjur), 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-out-27/tribuna-defensoria-promocao-direitos-humanos-funcao-moderna-defensoria/#_ftnref3. Acesso em: 09 fev. 2024.

SILVA, F. P. da.; BALTAR, P.; LOURENÇO, B. Colonialidade do saber, dependência epistêmica e os limites do conceito de democracia na América Latina. In: GONZÁLEZ, V. E.; CRUZ, D. U. (Orgs.). **Democracia na América Latina: Democratização, tensões e aprendizados**. Buenos Aires: CLACSO; Feira de Santana: Editora Zarte, 2018. Disponível em: <https://alacip.org/wp-content/uploads/2019/03/livro-completo-6.0.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023

SILVA, V. M. da.; SANTOS, A. T. dos. Justiça de Transição na América Latina e a Proteção Judicial: uma análise a partir de alguns casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 13, n. 01, 2021. ISSN 2527-0389. DOI: 10.32361/2021130111323.

SINCA. Sistema de Información Cultural de la Argentina. **Encuesta Nacional de Consumos Culturales 2022**. Ciudad de Buenos Aires: SINCA, 2023. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/enc2023_informe_preliminar.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

SMINK, V. **Qué opciones tiene Milei tras el rechazo en el Congreso de Argentina de la “ley ómnibus”, su mayor paquete de reformas**. Buenos Aires: BBC, 2024. Disponível: <https://www.bbc.com/mundo/articles/ck56ezgwyxeo>. Acesso em: 08 fev. 2024

SOLDAN, H. **Nellie Campobello y la Narrativa de la Revolución Mexicana** [Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação]. Zagreb: University of Zagreb, Faculty of Humanities and Social Sciences, 2020. Disponível em: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:131:399720>. Acesso em: 12 set 2023.

SOUSA JUNIOR, J. G. (Org.). **O Direito Achado na Rua: concepção e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SOUSA JUNIOR, J. G.; DE PAULA, M. M.; RAMPIN, T. T. D. Introdução crítica ao Direito à Comunicação e à Informação na perspectiva de “O Direito Achado na Rua”. In: SOUSA JUNIOR, J. G. de et al. (org.). **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília, DF: FAC Livros, 2016. (Série o direito achado na rua, v. 8).

SOUSA JUNIOR, J. G. de. et al. (org.). **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília, DF: FAC Livros, 2016. (Série o direito achado na rua, v. 8).

SOUSA JUNIOR, J. G. de. O Direito Achado na Rua: condições sociais e fundamentos teóricos. **Revista Direito Práxis** [online]. 2019, vol.10, n.4, pp.2776-2817. Epub Nov 25, 2019. ISSN 2179-8966. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/45688>.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Nuestra Cobertura**. Ciudad de México: SPR, s/a. Disponível em: <https://www.spr.gob.mx/cobertura.html>. Acesso em 15 jan 2024.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Informe Semestral 2015**. Ciudad de México: SPR, 2015. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/informes/informe_%20semestral_fina_l_20160113.pdf . Acesso em: 05 set. 2023.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Primer Informe Semestral 2016**. Ciudad de México: SPR, 2016a. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/informes/primer_informe_semestral_2016.pdf . Acesso em: 05 set. 2023.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Segundo Informe Semestral 2016**. Ciudad de México: SPR, 2016b. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/informes/segundo_informe_semestral_2016.pdf . Acesso em: 05 set. 2023.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Informe de actividades primer semestre 2022**. Ciudad de México: SPR, 2022a. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/informes/2022/Primer_Informe_2022.pdf. Acesso em: 05 set. 2023.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Informe de actividades segundo semestre 2022**. Ciudad de México: SPR, 2022b. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/informes/2022/Segundo_Informe_2022.pdf . Acesso em: 05 set. 2023.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Informe de actividades primer semestre 2023**. Ciudad de México: SPR, 2023a. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/informes/2023/Primer_Informe.pdf . Acesso em: 15 mar. 2024.

SPR. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. **Informe de actividades segundo semestre 2023**. Ciudad de México: SPR, 2023b. Disponível em: https://www.spr.gob.mx/defensoria/secciones/informes/2023/Segundo_Informe_2023.pdf . Acesso em: 15 mar. 2024.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2 ed. Porto Alegre: ARTMED, 2008.

STREICH, R. N. **Utopia e acomodação: o papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento em México e Brasil (2000-2018)**. 2022. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

TELEFE NOTICIAS. **NODIO: La defensora del público Miriam Lewin habla ante una comisión de Diputados - en vivo**. Buenos Aires: Telefe Noticias, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KrwRb0gIzAY>. Acesso: 02 fev. 2021.

TELLEZ, G. O.; TAMAYO, S. Tensiones políticas en el proceso de movilización-desmovilización Organizassemtto #YoSoy132. **Iztapalapa. Rev. cienc. soc. humanid.**,

Ciudad de México, v. 36, n. 79, p. 131-170, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762015000200131&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 30 dez. 2023.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

TORRICO, E. La comunicación en clave latinoamericana. **Chasqui**. Revista Latinoamericana de Comunicación, (132), 23-36. 2016. Disponível em: <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2888/2777> Acesso em: 10 set. 2021.

TORRICO, E. La Comunicación decolonial, perspectiva in/surgente. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**. São Paulo: ALAIC. N° 28, 72-81, 2018.

TORRICO, E. La comunicación desde los enfoques latinoamericanos. **Comunicación**, n. 41, p. 11 - 21, 15 dic. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18566/comunica.n41.a02> . Acesso em: 10 set. 2021.

TRERÉ, E. #YoSoy132: la experiencia de los nuevos movimientos sociales en México y el papel de las redes sociales desde una perspectiva crítica. Educación Social. **Revista de Intervención Socioeducativa**, n. 55, p. 112-121, 2013.

TROFELLI, F. **Argentina**: FM La Tribu, ícono de la comunicación comunitaria, cumple 30 años. Buenos Aires: Nodal, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://www.nodal.am/2019/06/argentina-fm-la-tribu-icono-de-la-comunicacion-comunitaria-cumple-30-anos/> . Acesso em: 21 jan. 2024.

TOUSSAINT, F. Políticas públicas en radiodifusión y telecomunicaciones en México 2004-2019. In: **Ciberactivismo, libertad y Derechos Humanos**. Retos de la democracia informativa. XI Congreso Internacional ULEPICC, p. 41-64. Sevilla: ULEPICC, 2020. Disponível em: https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/103003/Actas_2019_Definitivo-41-64.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 08 out. 2023.

TV MAR. Servicio Defensoría de Audiencias para afiliados. Puerto Vallarta, Jalisco: **TV Mar**, s/a. Disponível em: <https://tvmar.tv/defensor-de-las-audiencias>. Acesso em: 10 jan. 2024.

UAM RADIO 94.1 FM. Defensoría de las audiencias de UAM Radio 94.1 FM. **DF- 02 - 2021**. Ciudad de México: UAM Rádio 94.1, 2021. Disponível em: <https://uamradio.uam.mx/wp-content/uploads/2023/12/Respuesta-Defensoria.-DF-02-2021.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

UAM RADIO 94.1 FM. **La historia de UAM RADIO 94.1 FM**. Ciudad de México: UAM Rádio 94.1, 2024. Disponível em: <https://uamradio.uam.mx/> . Acesso em: 15 mar. 2024.

UNESCO. **Informe final de la reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación ciudadana en materia de comunicación**. 1977.

UNESCO. **Um mundo, muitas vozes**: comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

URANGA, W. **Ley Ómnibus: Un golpe al derecho a la comunicación**. Buenos Aires: Página 12, 2024. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/706597-ley-omnibus-un-golpe-al-derecho-a-la-comunicacion> . Acesso em: 02 fev. 2024.

URUGUAI. **Ley de medios (Ley n° 19.307). Regulacion de la prestacion de servicios de radio, television y otros servicios de comunicacion audiovisual, de 29 de diciembre del 2014**. Montevideo: IMPO, 2014.

VALDÉS, A. C. T. (Org.). **Introducción a los derechos de las audiencias y a sus defensorías en México**. Ciudad de México: Radio Educación, 2021. Disponível em: https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Introduccion_a_los_derechos_audiencias.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

VANNUCHI, C. O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil. **Galaxia**. São Paulo, online, n. 38, mai-ago, 2018, p. 167-180. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gal/n38/1519-311X-gal-38-0167.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

VEGA, M. E. V. Reforma a telecomunicaciones y radiodifusión en México: la perspectiva de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información. **Tla-melaua**, Puebla, v. 9, n. 39, p. 188-212, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000100188&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 20 nov. 2023.

VENIER, E. Ciudadanías comunicacionales y políticas públicas de medios audiovisuales en Argentina. **Revista De La Asociación Española De Investigación De La Comunicación**, 6(11), 119-140, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.24137/raeic.6.11.8>. Acesso em: 12 fev. 2022.

VERONESE, M.; GUARESCHI, P. Hermenêutica de Profundidade na Pesquisa Social. **Ciências Sociais Unisinos**. V. 42 no. 2, pg 85-93, 2006.

VILLANUEVA, E. **La defensoría de la audiencia**. 1.ed. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

VITALE, M. A. La dimensión argumentativa de las memorias discursivas: el caso de los discursos golpistas de la prensa escrita argentina (1930-1976). **Forma y función**, Bogotá, v. 22, n. 1, p. 125-144, jun. 2009. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-338X2009000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 out. 2023

WIMMER, M. **Direitos, democracia e acesso aos meios de comunicação de massa**. 2012. 310 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WRIGHT, P. G. Colonización del espacio, la palabra y el cuerpo en el Chaco argentino. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 9, n. 19, p. 137-152, julho de 2003.

ZELLER, N. **Marco Conceptual Metodológico para el Estudio de las Políticas Públicas**. Buenos Aires: INAP, 2007.

ENTREVISTAS

ÁGUILA, L. M. **Entrevista Laura Martínez Águila:** depoimento [ago.2021]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1. Arq. Via Google Meet. Brasília, Brasil; Ciudad de México, México, 2021.

ÁGUILA, L. M. **Entrevista Laura Martínez Águila:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad de México, México, 2022.

ALMA, A. **Entrevista Amanda Alma:** depoimento [ago.2017]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1 arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2017.

ARZETA, M. C. **Entrevista Mireille Campos Arzeta:** depoimento [ago.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Brejinho de Nazaré, Brasil; Ciudad de México, México, 2022.

BECCARIA, L. **Entrevista Luciano Beccaria:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.

BECERRA, M. **Entrevista Martín Becerra:** depoimento [ago.2017]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2017.

BRAVO, J. **Entrevista Jorge Bravo:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad de México, México, 2022.

CASTELLO, P. **Entrevista Paula Castello:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.

CONDE, C. **Entrevista Celeste Conde:** depoimento [dez.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Córdoba; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.

DEBANNE, L. **Entrevista Luciano Debanne:** depoimento [fev.2023]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Córdoba, Argentina, 2023.

DÍAZ, A. V. **Entrevista Alfredo Velázquez Díaz:** depoimento [ago.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Brejinho de Nazaré, Brasil; Ciudad de México, México, 2022.

FREDERIC, S. **Entrevista Silvana Frederic:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.

FUENTES, A. S. **Entrevista Adriana Solórzano Fuentes:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad de México, México, 2022.

GÁMEZ, L. M. **Entrevista Lenin Martell Gámez:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 3.arq. Ciudad de México, México, 2022.

- GONZÁLEZ, H. S. G. **Entrevista Hilda Saray Gómez González:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad de México, México, 2022.
- HALPERN, G. **Entrevista Gerardo Halpern:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 2.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.
- JANEIRO, S. **Entrevista Sebastián Ariel Janeiro:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.
- LAMAS, E. **Entrevista Ernesto Lamas:** depoimento [dez.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Córdoba; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.
- LANDA, J. A. Z. **Entrevista José Antonio Zavaleta Landa:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad de México, México, 2022.
- LEREE, B. S. **Entrevista Beatriz Solís Leree:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 2.arq. Via Zoom. Ciudad de México, México, 2022.
- LEWIN, M. **Entrevista Miriam Lewin:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 2.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.
- MATA, M. **Entrevista Marita Mata:** depoimento [fev.2023]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Córdoba, Argentina, 2023.
- TRESGALLO, M. M. O. **Entrevista María de las Mercedes Olivares Tresgallo:** depoimento [ago.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Brejinho de Nazaré, Brasil; Ciudad de México, México, 2022.
- OTTAVIANO, C. **Entrevista Cynthia Ottaviano:** depoimento [ago.2017]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2017. 1 arq.
- OTTAVIANO, C. **Entrevista Cynthia Ottaviano:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.
- PAUWELS, F. **Entrevista Flavia Pauwels:** depoimento [nov.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2022.
- PLATA, G. S. **Entrevista Gabriel Sosa Plata:** depoimento [ago.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Brejinho de Nazaré, Brasil; Ciudad de México, México, 2022.
- VALDÉS, A. C. T. **Entrevista Ana Cecilia Terrazas Valdés:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Via Zoom. Ciudad de México, México, 2022.
- VENERONI, F. N. L. **Entrevista Felipe Neri López Veneroni:** depoimento [jun.2022]. Entrevistadora Rose Dayanne Santana Nogueira. 1.arq. Ciudad de México, México, 2022.