



A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

*Renata Ribeiro Rolim**

Resumo

Na primeira década do século XXI, a temática do direito à comunicação ganhou impulso na América Latina com a adoção de políticas públicas de comunicação e cultura tendentes a desconcentrar o espaço midiático e fomentar novas vozes. O exemplo mais emblemático ocorreu na Argentina, país pioneiro na formulação de novo marco regulatório que adotou as diretrizes do direito à comunicação como princípio organizativo de seu espaço midiático. Este trabalho analisa as alterações promovidas nessa legislação a partir do processo político que lhe deu causa com o objetivo de compreender as perspectivas, limites e desafios para a positivação do direito à comunicação.

Palavras-chave

Democracia. Liberdade de imprensa. Direito à comunicação.

Resumen

En la primera década del siglo XXI, el tema del derecho a la comunicación en América Latina cobró impulso con la adopción de políticas públicas de comunicación y cultura destinadas a descentralizar el espacio mediático y fomentar nuevas voces. El mejor ejemplo ocurrió en Argentina, país pionero en la formulación del nuevo marco regulador que ha adoptado las directrices del derecho a la comunicación como principio organizador de su espacio mediático. Este artículo analiza los cambios introducidos en la legislación desde el proceso político que le dio causa con el objetivo de comprender las perspectivas, desafíos y límites a la positivación del derecho a la comunicación.

Palabras clave

Democracia. Libertad de la prensa. Derecho a la comunicación.

1. INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, a temática do direito à comunicação ganhou novo impulso na América Latina. Na Venezuela, depois do golpe

* Doutora em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha/Es; professora da graduação e da pós-graduação em Ciências Jurídicas da UFPB; coordenadora do grupo de pesquisa Marxismo, Direito e Lutas Sociais; colaboradora do Núcleo de Documentação dos Movimentos Sociais (NUDOC) da UFPE.

de 2002, Hugo Chávez vem implementando programas de incentivo às rádios e TVs comunitárias, que acabou se configurando no Sistema Nacional de Meios Alternativos e Comunitários. Desde seu primeiro mandato (2005/2009), Evo Morales, presidente da Bolívia, fomenta rádios comunitárias com isenção do pagamento pelo licenciamento e uso das frequências, doação de equipamentos para organizações de camponeses e povos originários e criação de rede nacional. No Uruguai, em 2007, Tabaré Vázquez conseguiu aprovar no Senado lei que retirou da definição de rádio comunitária a cobertura geográfica restrita.

Em 2005, foi criada a TELESUR, empresa pública multiestatal que conta com o apoio de Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua e Venezuela, com o objetivo de contribuir com o processo de integração dos povos latino-americanos. Em 2008, o presidente do Equador, Rafael Correa, realizou auditoria das licenças de rádio e TV com o objetivo de detectar presença de oligopólios, diretos e indiretos, bem como averiguar investimentos de instituições financeiras internacionais nesse setor, práticas pela nova Constituição. Um ano antes, Correa havia implantado o canal ECUADOR TV, a primeira emissora estatal da história do país. Em 2007, Luís Inácio Lula da Silva criou a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), com a finalidade de fortalecer o sistema público de comunicação a partir da gestão dos canais TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agência Brasil, Radioagência Nacional e do sistema público de rádio. Na Argentina, em 2007, Kirchner lançou o CANAL ENCUESTRO, emissora que veicula conteúdos pedagógicos e científicos feitos no país, na região e por outros canais públicos europeus.

Exemplos como esses podem ser multiplicados e não se restringem ao apoio aos meios sem fins lucrativos e à reconfiguração do serviço público de radiodifusão; abrangem também conteúdos, como o incentivo à produção cultural independente e estímulo à indústria audiovisual nacional.¹ As mudanças convergentes nas políticas de comunicação e cultura se explicam por elemento comum que unem essas iniciativas: chegaram aos governos desses países forças políticas que propuseram agenda oposta, de muitas maneiras e em graus diferentes,² ao que vinha sendo adotado pelo menos desde meados da década de 1970 no Chile e que, posteriormente, tomou o continente.

¹ MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009, p. 98-229.

² Autores como Michel Löwy (2007) e Boaventura de Sousa Santos (2008) identificam três blocos de governo na América Latina, que se distinguem entre si em razão da estrutura socioeconômica de cada país e das alianças políticas que interferem na prática governamental: o primeiro bloco se articula em torno da Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA) e é formado pela Venezuela, Cuba, Bolívia e Nicarágua; o segundo compõe atualmente o MERCOSUR e conta com Brasil, Argentina e Chile e, por fim o que se perfila com a ALCA, hoje representada pela Colômbia.

É certo que tal oposição fez com que os governos eleitos, a partir da catalisação do descontentamento popular, entrassem em choque com os setores beneficiados pelas políticas neoliberais que, entrincheirados nos meios de comunicação privados, passaram a invocar a liberdade de imprensa para se contrapor ao direito à comunicação enquanto princípio organizativo do espaço midiático. O caso da Argentina é o mais emblemático: ao ser o primeiro país a definir novo marco regulatório da comunicação que incorporou muitas diretrizes daquele princípio, acabou se definindo como referência para o debate teórico e para os que lutam pela democratização da comunicação na região.

Nesse sentido, este trabalho analisa as principais alterações realizadas na legislação argentina a partir de estudo da organização de seu espaço midiático e da conjuntura política que possibilitou tal aprovação. Sem deixar de considerar as profundas diferenças que existem entre os países latino-americanos no que diz respeito às estruturas socioeconômica e à articulações das forças políticas, tal abordagem pretende compreender os desafios, perspectivas e limites que se colocam para a positivação do direito à comunicação. E, para contextualizar essa discussão, parte dos contornos conceituais desse direito que, pelo menos desde a década de 1960, vêm se desenhando na América Latina e em outras partes do mundo.

2. CAMINHOS E ENCRUZILHADAS DA DEFINIÇÃO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

2.1. NOMIC: impasse na arena internacional

Na década de 1970, em meio à Guerra Fria, era difícil romper com a visão geopolítica que dividia o globo em duas ideologias inconciliáveis, porém o debate sobre o fluxo transfronteiras de informação conseguiu revelar a presença de um grupo de países – chamados Não Alinhados³ – que, apesar de heterogêneos, tinham interesses e preocupações não redutíveis aos dos dois grandes blocos em disputa. O desenvolvimento e o controle dos satélites de difusão direta nas mãos dos Estados Unidos fizeram aumentar os temores da influência econômica, política e cultural sobre a antiga União Soviética, que passou a se apoiar no princípio da soberania nacional para tentar barrar esse processo, e sobre os Países Não Alinhados, que, na esteira da “Nova

³ O Movimento dos Países Não Alinhados (MPNA) é uma associação de países que se originou na Conferência Ásia/África, realizada em Bandung, Indonésia, em 1955. Seus principais temas são as lutas nacionais pela independência e combate à pobreza, além de se oporem ao imperialismo e ao neocolonialismo. Entre os países da América Latina que compõem o MPNA estão Cuba e Colômbia. O Brasil não integra essa associação, mas participa como observador.

Ordem Econômica Internacional”, se apressaram em se organizar em torno da “Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação” (NOMIC).⁴

À época ficava cada vez mais claro que a *informação*⁵ participa decisivamente do processo de produção da riqueza, cuja insuficiência poderia tanto comprometer o desenvolvimento econômico como tornar vulneráveis política e militarmente os países que se descuidassem dos investimentos nas infraestruturas de telecomunicação. De fato, Estados Unidos, Japão e Alemanha, mas sobretudo o primeiro, não só fabricavam os dispositivos técnicos como também os alimentavam e os controlavam amparados no modelo do *free flow of information*, versão informacional da livre circulação de capitais. Além disso, as estratégias de desenvolvimento estimuladas pela lógica de industrialização internacional e incorporadas por parte desses países nos anos 1950 e 1960 revelavam que a noção de *progresso* que a embasavam, asentada no binômio tradicional/moderno, negava a mudança social por meio de processo endógeno e autodependente.⁶

Na esteira dessas constatações e críticas, os Países Não Alinhados formularam o modelo da *self realiance* que, por definição, atribui à *informação* papel que transborda a área estritamente econômica, demonstrando a necessidade de mobilizar todos os aspectos da vida social. Diferentemente do *free flow of information*, o campo cultural não é mais considerado setor onde se aplicam técnicas para a conquista e ampliação de mercados, mas terreno de participação política. Por isso, aos meios de comunicação não caberia ser propagadores da *boa nova*, de um padrão de consumo assimilável pelas técnicas de publicidade, mas canais de expressão que favorecem a participação da população nos esforços de mudança social. E, a partir dessas diretrizes, a função do Estado é definida pela adoção e aplicação de políticas públicas de comunicação e de cultura que propiciem tal participação com ações que concretizem desde a universalização da educação e da cultura à repartição democrática das frequências radioelétricas.

Não é difícil localizar as fontes do modelo da *self realiance*. Durante as décadas de 1960 e 1970, em vários países africanos, asiáticos e latino-americanos, vicejavam experiências de comunicação popular, que tinham importante referência teórico-política nas contribuições do pedagogo brasi-

⁴ SCHMUCLER, Héctor. **Memoria de la comunicación**. Buenos Aires: Biblos, 1997, p. 257-265.

⁵ A construção política da saída da crise estrutural da década de 1970 elegeu a *informação* como pivô. Considerada matéria prima essencial da indústria, deveria também preparar mentes e espíritos para a reestruturação produtiva que possibilitaria a continuidade da acumulação capitalista em escala mais ampliada. Daí que palavras como *cultura, educação, informação factual, conhecimento, saber, saber-fazer*, etc. foram arrastadas para o domínio da *informação*, dificultando muitas vezes a identificação dos temas tratados. Rótulos, como *Sociedade da Informação* e *Sociedade do Conhecimento*, corroboram a diluição dos sentidos daquelas palavras e não contribuem para o avanço das investigações e dos debates.

⁶ MATTELART, Armand. **Comunicação-mundo: história das ideias e das estratégias**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 170-175.

leiro Paulo Freire. Em texto no qual contrapõe explicitamente comunicação e extensão, Freire⁷ insistia na necessidade de resgate do diálogo – relação não autoritária na qual os sujeitos intercambiam os papéis de educador e educando – para verdadeira prática social libertadora. Demais disso, a *self realiance* também pôde se apropriar da contribuição das rádios livres europeias que questionavam o centralismo e a ausência de pluralidade engendrados pelo então anacrônico monopólio estatal da radiodifusão.

Assim, apesar de compreender que, tanto no espaço nacional quanto no internacional, os fluxos de informação são de *mão única*, a *self realiance* não se limitou a reivindicar nova repartição da ordem estabelecida, baseada em índices quantitativos de circulação de mensagens. O conceito de *direito à comunicação* que emerge desse modelo se debruça sobre aspectos qualitativos, evidenciando a necessidade da emergência de *novos* protagonistas, cujas demandas, coletivas e individuais, foram historicamente interdidas pelos sistemas de comunicação que se orientam pelas lógicas mercantil e institucional dominantes.

Coube à UNESCO tentar dissipar os choques entre o princípio da soberania nacional, o *free flow of information* e a *self realiance*. No entanto, a Comissão MacBride, na qual foi elaborada o famoso relatório *Un sólo mundo, voces multiples: comunicaci3n e informaci3n en nuestro tiempo*,⁸ não só revelou a fratura intransponível entre os Países Não Alinhados e os centrais, como deixou claro que certos países do então chamado Terceiro Mundo, como o Brasil, estavam mais interessados em proteger e garantir posição privilegiada na divisão internacional do trabalho nos mercados militar e cultural⁹ que fundar nova ordem internacional. Diante do impasse, e com o relatório apontando a necessidade de democratização do processo comunicacional *intra* e *extra* muros, Estados Unidos e Reino Unido se retiraram da UNESCO sob protestos de desrespeito à liberdade de informação e *politizaç3o* dos debates, enquanto a União Soviética manteve-se fiel ao princípio da soberania nacional como recusa implícita para enfrentar a questão da censura política.

No entanto, a NOMIC foi mesmo gradualmente abandonada à medida que as políticas neoliberais foram ganhando espaço nas agendas políticas dos países e nos organismos internacionais *mais técnicos*, como a União Internacional das Telecomunicações (UIT) e a Organização Mundial do Comércio

⁷ FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 10. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

⁸ MACBRIDE, Sean. **Un sólo mundo, voces multiples: comunicaci3n e informaci3n en nuestro tiempo**. 2. ed. México, Fondo de Cultura Econ3mica, 1988.

⁹ Fazia parte das pretens3es dos governos do per3odo da ditadura brasileira (1964/1985) construir computador nacional para fins militares e, futuramente, econ3micos. Demais disso, a doutrina da Segurança Nacional não só se adaptou ao regime privado de produç3o cultural, como também o incentivou: o *padr3o Globo* de novelas e s3ries televisivas também era difundido por outros meios de comunicaç3o, perif3ricos e centrais, ajudando a diminuir as chances de express3o verdadeiramente autóctone.

(OMC), principal organização internacional encarregada de concretizar o modelo do *free flow of information* ao propor e, de certa forma tentar impor aos países periféricos, a desregulação dos meios de comunicação e do mercado de bens culturais.

2.2. Direito à comunicação e direitos à comunicação

Os resultados na adoção do modelo do *free flow of information* foram devastadores. No começo dos anos 1980, cinquenta corporações globais dominavam quase todos os meios de comunicação, mas hoje esse número foi reduzido para menos de oito que, não por causalidade, representam os principais blocos de poder no mundo.¹⁰ Esse processo se iniciou com a desregulação do setor nos Estados Unidos e se expandiu via OMC, consolidando estratégia de concentração e expansão global dos grupos de mídia que, depois de sucessivas modificações nas legislações, desestatizou as telecomunicações, liberou a propriedade dos meios audiovisuais e habilitou investimento estrangeiro nessas indústrias na maioria dos países e regiões.

Nenhuma das *global players* de primeiro escalão, como News Corporation, Viacom, Sony, Time Warner, Bertelsmann e Disney, são de origem latino-americana. No entanto, a integração horizontal e vertical dos meios dentro das fronteiras nacionais gerou conglomerados regionais que trataram de estender continuamente sua presença territorial mediante relações estreitas com governos e vínculos com empresas transnacionais e grupos financeiros. Televisa do México, Globo do Brasil, Clarín da Argentina e Cisneros da Venezuela, por exemplo, não se opõem à expansão do mercado de mídia global, mas estão coordenados por intrincados acordos societários para minimizar os efeitos da concorrência que, de fato, está cada vez mais reduzida.¹¹

A integração entre indústrias de conteúdo e de distribuição em uma economia de escala permite diminuir os custos e, assim, ultrapassar os concorrentes na programação e nos novos suportes tecnológicos de distribuição que se pretenda adquirir. Assim as empresas globais e regionais controlam boa parte da mídia do mundo desde a edição de livros, revistas e jornais; gravação de música e produção de TV; emissão de TV; canais a cabo e sistemas de televisão por satélite à produção de filmes e distribuição nas salas de cinema. Contudo, não obstante essa articulação, a maioria dos dividendos não fica na região: Estados Unidos concentra 55% dos lucros mundiais gera-

¹⁰ O caso mais paradigmático foi a fusão da AOL-Time Warner em 2001, negócio vinte vezes superior às maiores fusões da década de 1980.

¹¹ MCCHESENEY, Robert W. Mídia global, neoliberalismo e imperialismo. In: MORAES, Dênis de (org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 217-242.

dos pelos bens culturais e comunicacionais; União Europeia, 25%; Japão e Ásia, 15% e América Latina, apenas 5%.¹²

A ferocidade com que as empresas transnacionais, apoiadas por seus países de origem, se lançam no mercado cultural é explicada pelas cifras envolvidas. Em 2003, esse mercado respondeu por cerca de 7% do produto interno bruto (PIB) mundial, com movimentação financeira de 1,3 trilhão de dólares.¹³ Esse montante equipara-se às participações das indústrias bélica e petrolífera, no entanto as atividades de criação, produção, circulação, difusão e consumo de bens culturais representam o setor mais dinâmico da economia mundial, crescendo em média, entre as décadas de 1990 e 2000, o dobro da economia geral.¹⁴ Daí a importância econômica desse setor, cujas estimativas de crescimento não foram abaladas pela crise financeira e recessão mundial, para países como Inglaterra e Estados Unidos. De fato, neste o mercado cultural responde por 6% do PIB e emprega 4% da força de trabalho, enquanto naquele representa 8,2% do PIB e ocupa 6,4% dos trabalhadores no país.¹⁵

O crescimento e expansão mundial do mercado cultural, além das disputas que ensejam, deram-se às custas do fechamento de espaços para produções simbólicas cuja lógica interna não se adequa ao retorno comercial mais imediato, o que acabou por imprimir novos desafios para os sujeitos que, a partir de suas práticas e lutas cotidianas, procuram influir na atualização do direito à comunicação como princípio de organização do espaço midiático.

As experiências de comunicação popular das décadas de 1960 e 1970 na América Latina colocavam como horizonte, e possibilidade, a concretização do direito à comunicação a partir da criação de dispositivos de comunicação *alternativos*, considerados como tais aqueles em que, em grandes linhas, a propriedade e o controle são coletivos, orientam-se pelo princípio da ampla participação na escolha dos temas e elaboração da programação e emitem discurso antiautoritário. É certo que tais diretrizes deveriam ser ajustadas conforme as características do veículo – imprensa, rádio, vídeo, super 8, teatro etc. – mas o *conteúdo* das mensagens era considerado o elemento comum dessas práticas.¹⁶ Não é o caso aqui de proceder ao balanço dessas *alternativas*, basta pontuar que seu objetivo primordial consistia em criar *enclaves* demo-

¹² CANCLINI, Nestor García. Los países latinos en la esfera pública transnacional. **Revista Observatório**. Dossier Economía y cultura. Buenos Aires: Secretaria de Cultura, n. 1, novembro, p. 45, 2004.

¹³ PORTA, Paula. **Economia da cultura**: um setor estratégico para o país. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2008/04/01/economia-da-cultura-um-setor-estrategico-para-o-pais>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

¹⁴ UNCTAD. **World Investment Report 2004**. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir2004_en.pdf>, p. 5. Acesso em: 12 jul. 2012.

¹⁵ PORTA, Paula. Op. cit.

¹⁶ GRINBERG, Máximo. **A comunicação alternativa na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 25-30.

cráticos, lugares de certa forma *puros*, fora da história e ausentes de contradições, desprezando, assim, as relações de força e a orientação hegemônica que imprimem as práticas e as formas de organização adotadas pelos veículos *massivos*.¹⁷

Dada a dimensão que as estratégias oligopólicas e descentralizadas da empresa-rede adquiriram no contexto atual, tal perspectiva foi amplamente descartada. Para os múltiplos sujeitos que lutam pela democratização da comunicação não se trata de focalizar determinado segmento do sistema, mas reformular o conjunto do espaço midiático – sistemas privado, público e comunitário/alternativo – com a perspectiva de garantir a diversidade *qualitativa* de vozes. Em outras palavras, reivindica-se espaço para as rádios comunitárias, que em muitos países estão criminalizadas; controle do setor privado, que faz uso socialmente indevido do bem comum que é o espectro radioelétrico, e reformulação e/ou criação do serviço público de radiodifusão, que muitas vezes é instrumentalizado pelos governos da ocasião.

Em 2001, a Plataforma pelos Direitos da Comunicação, grupo que aglutina organizações não governamentais (ONG) internacionais com atividades em meios de comunicação e que tem entre suas principais impulsionadoras a Associação Mundial para a Comunicação Cristã (WACC, em inglês), lançou a Campanha pelos Direitos da Comunicação na Sociedade da Informação (CRIS, sigla em inglês). Essa campanha mundial direcionou-se para influir na Cúpula da Sociedade da Informação (CSI),¹⁸ mas também colocou-se a tarefa de transbordar seus limites a partir da divulgação da temática do direito à comunicação e dos parâmetros para sua realização. Nesse sentido, CRIS lançou em 2005 o *Manual para avaliação dos direitos à comunicação*, buscando traduzir para a linguagem dos direitos humanos experiências realizadas em países como Filipinas, Colômbia, Quênia e Brasil.¹⁹

Com a perspectiva de romper com a tradicional divisão dos direitos humanos em, por um lado, direitos civis e políticos e, por outro, direitos econômicos, sociais e culturais, o *Manual* se refere aos *direitos à comunicação*, no plural, articulando-os de forma interdependente em quatro pilares: esfera pública, conhecimento, direitos civis e direitos culturais. No pilar da esfera pública estão incluídos liberdade de expressão e diversidade e pluralidade de meios e conteúdos; no conhecimento, disponibilidade de conhecimento rele-

¹⁷ Em outro texto (ROLIM, Renata Ribeiro. **Direito à comunicação: possibilidades, limites e contradições** pra a lógica dos movimentos sociais. Recife: 8 de Março, 2011), tive oportunidade de discorrer sobre o *alternativo* em comunicação e as possibilidades de incorporação de suas demandas pelo direito positivo.

¹⁸ A Cúpula da Sociedade da Informação foi evento internacional organizado pela UIT com o objetivo de discutir as tecnologias de informação e comunicação. Houve duas etapas: a primeira em 2003 em Genebra e a segunda em 2005 na Tunísia.

¹⁹ CRIS. **Manual para la evaluación de los derechos a la comunicación**. 2005. Disponível em: <<http://centreforcommunicationrights.org>>. Acesso em: 22 jun. 2012, p. 9-10.

vante e regime equilibrado de intercâmbio com medidas e práticas de apoio; no direito civil, direito à honra e privacidade e, por fim, no direitos culturais, a possibilidade de se comunicar na língua materna e estímulo ao intercâmbio e à identidade cultural. O *Manual* ainda ressalta o direito de participar ativamente, em nível nacional e internacional, da formulação e implementação das políticas públicas de comunicação, conhecimento e cultura como direito transversal a todos os pilares, diferenciando os direitos à comunicação do mero acesso à informação e à comunicação.²⁰

Desde 2006, o direito à comunicação ganhou espaço privilegiado no Fórum Social Mundial, no entanto as ONGs não tiveram força suficiente para inserir o termo como parâmetro da discussão na CSI, muito em razão da recordação do debate ocorrido na NOMIC e na UNESCO, que também deixou de adotá-lo. Ainda assim, a partir das diretrizes colocadas pelo *Manual* da CRIS, é possível vislumbrar os desafios que se colocam para a democratização do espaço midiático latino-americano. Historicamente, esse espaço configurou-se mediante processos de concentração econômica que resultaram na criação de um reduzido número de grupos de mídia nacionais detentores de posições de mercado privilegiadas quanto à produção e distribuição de informações e conteúdos culturais. Em geral, governos autoritários, a despeito de exercerem controle político sobre os conteúdos, respaldaram a lógica do capital no desenvolvimento do rádio e da televisão criando infraestrutura adequada à sua expansão, em detrimento de investimentos no setor do serviço público e reprimindo o acesso das organizações de trabalhadores e de movimentos populares. A redemocratização do continente, sobretudo a partir da década de 1980, bem como a convergência tecnológica dos últimos anos não alteraram esse panorama; ao contrário, a adoção de políticas neoliberais no campo da comunicação social intensificou as economias de escala, a concentração horizontal e vertical e a maior integração e dependência do setor no sistema global comercial.

3. ESPAÇO MIDIÁTICO E CONJUNTURA POLÍTICA NA ARGENTINA

3.1. Pouco regulado e fortemente controlado

Em busca por reverter o processo inflacionário, a dívida externa e o déficit fiscal que perdurava desde os anos 1980, a Argentina talvez tenha sido o país latino-americano que adotou a versão mais rígida das políticas neoliberais dirigidas à abertura da economia aos grupos transnacionais, à valorização da renda financeira, à privatização do patrimônio estatal e à remoção de direitos trabalhistas e sociais. O Plano de Convertibilidade estabeleceu a paridade um a um do dólar com o peso e o processo de privatização, cujo ápice

²⁰ CRIS. Op. cit., p. 45-50.

se deu entre os anos de 1990 e 1994 e que resultou em vantagens financeiras duvidosas para o setor público, transferiu para grupos econômicos locais, bancos estrangeiros e nacionais e certas empresas transnacionais setores estratégicos da economia, como telefonia, aeroportos, eletricidade, petróleo, gás, siderurgia entre outros.

Da mesma forma, é possível que tenha sido o país da região onde, em termos relativos, mais avançaram os processos de concentração econômica e desnacionalização do espaço midiático. Tais processos são perceptíveis na trajetória recente dos dois maiores grupos de mídia do país, ADMIRA e Clarín, que na televisão aberta são responsáveis pela retransmissão de 81% dos conteúdos e programas, todos de origem estadunidense, para cerca de 60% da população nacional.²¹

O grupo ADMIRA, controlado pela empresa espanhola Telefónica, foi constituído pela aquisição da maior parte das ações do grupo financeiro Citicorp Equity Investments (CEI),²² que na década de 1990 possuía vários canais de TV a cabo e de televisão aberta, além de emissoras de rádio e da casa editorial Atlántida.²³ Clarín, por sua vez, iniciou atividades no campo da comunicação social com a criação de jornal em 1945 e desde 1960 é sócio da Papel Prensa,²⁴ empresa que produz e distribui papel e que atualmente controla mais de 90% do mercado. Ingressou no setor de radiodifusão na década de 1980 e em 2000, quando já estava estruturado como grupo multimídia, vendeu 18% de seu capital ao grupo financeiro estadunidense Goldman Sachs.²⁵ Esse foi o início de uma série de operações que diversificou os negócios e inversões do grupo, transbordando as fronteiras do setor estritamente comunicacional mediante fusões com empresas transnacionais, entre elas montadoras de carros e empresas que exploram gás e petróleo no país.²⁶

²¹ ARGENTINA. Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. 5to. **Informe de Contenidos de la Televisión Abierta Argentina**. 2010. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/web/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

²² Boa parte dos veículos de comunicação não absorvidos pela Telefónica acabaram formando parte do Grupo Hicks, Muse, Tate & Furst Incorporated (HMT&F), de capital estadunidense (GINIGER, Luis Pablo. *Legislación y concentración mediática en la Argentina*. **Revista del CCC**, an. 1, n. 1, set./dez., 2007. Disponível em: <<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-d04c-6202.pdf>>, p. 3. Acesso em: 20 jun. 2011).

²³ GINIGER, Luis Pablo. *Op. cit.*, p. 3.

²⁴ A história da criação do grupo Clarín é cercada por polêmicas. Atribui-se à compra da Papel Prensa, por exemplo, à ingerência de governos da ditadura militar, após sequestro e julgamento da família Graiver que detinha 75% do capital da empresa.

²⁵ É interessante observar que o Goldman Sachs é o grupo financeiro que está por trás da falsificação da dívida externa grega que deflagrou o processo de desestabilização monetária na Europa, como recentemente revelou o EUROSTAT, instituto europeu que controla os dados financeiros de Estados membros da União Europeia.

²⁶ MASTRINI, Guillermo e BECERRA, Martín. **50 años de concentración de medios em América Latina**: del patriarcado artesanal a la valorización en escala. Material de la Cátedra de Políticas y Planificación de Comunicación. Universidad de Buenos Aires. Disponível em: <www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/>, p. 13. Acesso em: 20 jun. 2012.

Essas posições privilegiadas no mercado midiático foram conquistadas ora em desrespeito à lei ora mediante uso político do vácuo legislativo sobre a disciplina das novas tecnologias de informação e comunicação. Ainda sob o regime autoritário, a Lei n. 22.285, inspirada na doutrina da segurança nacional, estabelecia repartição equitativa de emissoras de rádio e TV entre as três Forças Armadas; proibia expressamente a presença de cooperativas ou organizações sociais sem fins lucrativos e impunha severos limites ao ingresso de capital estrangeiro nas empresas do setor. Apenas em 1999, com o Decreto n. 1005 do governo Carlos Menem, foram regularizados as inversões desse capital, bem como a ampliação da acumulação do número de licenças em radio-difusão e a permissão da atuação de cadeias, o que acabou também por legalizar a transmissão permanente de uma mesma programação para todo o país.

Estudiosos do mercado de mídia na América Latina alinham-se na conclusão de que os processos monopólicos se beneficiaram historicamente de legislações permissivas adotadas para ajustar situações de fato definidas antecipadamente pelas estratégias de mercado dos grandes grupos de mídia.²⁷ Na Argentina, porém, desde a redemocratização em 1983 não foram poucas as tentativas que buscaram alargar as margens da diversidade no espaço midiático. No Congresso da Nação tramitaram vários projetos de lei de iniciativa pessoal ou de grupos, mas a sorte de cada um deles foi definida por relações obscuras e alianças não explicitadas entre Executivo, parlamentares e conglomerados de telefonia e mídia. Da mesma forma, com a tecnologia cada vez mais acessível, inúmeros indivíduos, grupos, movimentos sociais e populares, das mais diversas orientações e projetos políticos, passaram a transmitir sem autorização por emissoras que não tinham fins lucrativos – as chamadas rádios *truchas*.²⁸

Contando com legislação benevolente e governos generosos, os interesses dos grupos de mídia estavam amplamente satisfeitos, porém no final da primeira década do século XXI essa situação se modificou. Como foi possível a aprovação de lei com clara orientação antimonopólica e que abre espaço para vozes contrárias ao neoliberalismo?

3.2. Contexto político: clivagens e acomodações

Essa não é uma questão fácil de ser respondida nem seria este o lugar adequado para se debruçar sobre os múltiplos fatores e contradições – muito menos o peso de cada um deles – que atuaram para essa solução. No entan-

²⁷ MASTRINI; BECERRA. Op. cit., p. 2.

²⁸ SEL, Susana. Actores sociales y espacio público. Disputas por la ley de servicios de comunicación audiovisual en Argentina In: SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo**. América Latina y sus encrucijadas. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 193.

to, é possível explicitar os contornos gerais da conjuntura política desse momento a partir da compreensão da ampliação do espaço de disputa pela hegemonia que foi possível graças, dentre outros, à crise econômica, à crise da política da classe dominante e à pressão, a partir de certo grau de organização e unidade política, de sindicatos, movimentos sociais, grupos culturais e diversos atores ligados direta ou indiretamente às lutas pela democratização da comunicação social. E para isso é preciso voltar a 2001.

No início da década, o fracasso das políticas neoliberais era evidente. O país havia mergulhado em profunda crise econômica que se expressou na desestruturação do mercado de trabalho e na deterioração nos padrões de distribuição de renda, com mais da metade da população abaixo da linha da pobreza.²⁹ A proximidade dos parâmetros estruturais do subdesenvolvimento latino-americano, sem precedentes em sua história, propiciou intensa crise política que culminou com a renúncia do governo de Fernando De la Rúa (1999/2001), seguida por sucessão de governos provisórios – quatro presidentes em pouco mais de uma semana –, em um contexto de saques e protestos. *¡Que se vayan todos!* Essa era a frase da *insurreição espontânea* da população, do rechaço generalizado, mas politicamente inoperante, atirada aos governantes.

Somente em 2003 começou a se definir as forças que seriam capazes de recompor, ainda que com fragilidade, a institucionalidade política. Néstor Kirchner assumiu a presidência da república com discurso que articulava recuperação da soberania e das funções do Estado ao desenvolvimento com distribuição de renda. Isso o aproximava do perfil progressista construído na época de sua militância juvenil no peronismo de esquerda, mas sua prática política não se opôs ao neoliberalismo nem rompeu com os agentes que lucraram com o governo Menem, entre eles oligopólios estrangeiros que exploraram setores estratégicos da economia e a oligarquia financeira e rentista. Kirchner manteve-se fiel ao perfil político dos mais de dez anos que ocupou o governo de Santa Cruz, província petrolífera do sul do país. É essa a avaliação de Atilio Borón,³⁰ cientista político argentino que acompanha de perto o cenário político de seu país e da América Latina, e que é compartilhada por outros cientistas políticos e sociólogos, ainda que com diferenças de enfoque.³¹

²⁹ CEPAL. **Panorama social de América Latina 2006**. Santiago, Chile: Comisión para América Latina y Caribe, 2006.

³⁰ BORÓN, Atilio. La izquierda latino-americana a comienzos del siglo XXI. In: GRAVITO, César Rodríguez, BARRETT, Patrick e CHÁVEZ, Daniel (orgs.). **La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura**. Buenos Aires: Norma, 2005, p. 11-17.

³¹ LÖWY, Michel. A esquerda na França e na América Latina. **Esquerda.Net**, Lisboa, 20 de dezembro de 2007. Disponível em: <www.esquerda.net>. Acesso em: 12 jun. 2012. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Conocer desde el Sur**. Para una cultura política emancipatória. La Paz: CLACSO, 2008.

A retomada da direção política e a recuperação econômica da Argentina permitiram, de fato, certos avanços, como a diminuição da pobreza e do desemprego e a ampliação do sistema de proteção social e previdenciária, mas não foram suficientes para modificar de forma significativa os níveis de desigualdade social nem transformar as instituições sociais e políticas. No setor da indústria cultural, o compromisso do governo Kirchner com a estrutura herdada se evidenciou em pelo menos três medidas.³² A Lei n. 25.750, sancionada em julho de 2003, excluiu as empresas que exploram o espectro radioelétrico do mecanismo previsto na lei de falência que possibilita a apropriação da empresa devedora até o montante da dívida; essa lei também incluiu controvertido artigo que, a partir das demandas do Grupo Clarín, limitou em 30% o capital estrangeiro nas empresas de comunicação e o Decreto n. 52712, de dezembro de 2004, suspendeu o prazo de contagem da renovação das licenças, o que se deu após os canais 11 e 13 da televisão aberta (Telefónica e Clarín, respectivamente) terem suas licenças renovadas por mais dez anos.

Ainda assim, nessa conjuntura desenvolveu-se renovação parcial de algumas instituições, como a Corte Suprema e as Forças Armadas, adoção de política internacional que fortaleceu autonomia regional, além de avanço sobre algumas questões pendentes da agenda democrática, como a promoção de processos de crimes ocorridos na ditadura militar.

Uma das expressões dessa renovação institucional e do avanço da agenda democrática ocorreu em 2003 quando a Corte Suprema, com base no art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, declarou a inconstitucionalidade do art. 45, da Lei n. 22.285, que proibia as cooperativas sem fins lucrativos de serem concessionárias de radiodifusão. Em agosto de 2005, tal decisão consolidou-se com a alteração desse dispositivo legal graças, em parte, à pressão do campo popular e de seus aliados, que um ano antes haviam se reunido em torno da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática (CRD), organização que congrega mais de 300 organizações sociais, entre elas sindicatos, federações e associações empresariais, cooperativas, universidades, organismos de direitos humanos, meios comunitários e comerciais e povos originários.³³

A partir de grande esforço de mobilização nacional, a CDR elaborou os “21 Pontos Básicos para o Direito à Comunicação”,³⁴ que previa o controle dos oligopólios, a reformulação do sistema público de radiodifusão e a inclu-

³² MARINO, Santiago. Estudio de caso. Argentina. In: AMARC. **Las mordazas invisibles**. Nuevas e viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión, 2009. Disponível em: <<http://legislaciones.amarc.org/mordazas/Libro.pdf>>, p. 58. Acesso em: 10 jun. 2012.

³³ SEL, Susana. Op. cit., p. 197-198.

³⁴ Essa proposta se chamou “Iniciativa Cidadã por uma Radiodifusão Democrática: 21 Pontos Básicos para o Direito à Comunicação”, que está disponível no sítio www.coalicion.org.ar.

são de setor não comercial no espaço midiático. Em 2008, essa proposta recebeu forte impulso com o novo governo de Cristina Fernández que, em conjunto com a CDR, realizou por todo país fóruns participativos de consultas públicas, além de inúmeras assembleias e atos públicos destinados a divulgar e discutir aqueles 21 pontos, posteriormente incorporados em larga medida ao projeto de lei que foi enviado ao Congresso da Nação pelo Poder Executivo em agosto de 2009.

A decisão de Cristina Fernández de apoiar essa iniciativa democrática deu-se em novo contexto de crise na política da classe dominante que, em não encontrando solução nos canais institucionais convencionais, acabou resvalando em conflito através dos meios de comunicação, sobretudo a imprensa escrita que se desvencilhou dos últimos pudores de imparcialidade.

Antônio Gramsci,³⁵ ao analisar a imprensa italiana do início do século XX, referiu-se aos jornais como partidos políticos, órgãos que aliavam a função de informação à de direção política geral na falta de partidos organizados e centralizados. Fenômeno semelhante foi detectado em países da América Latina que elegeram *governos progressistas* e adotaram medidas que não eram consenso entre os setores da classe dominante.³⁶ Até mesmo Barack Obama, presidente dos Estados Unidos, decidiu tratar publicamente o conglomerado de comunicação FOX como extensão do partido Republicano, em razão da oposição às diversas reformas propostas no início de seu mandato.

Na Argentina, após o governo anunciar, em março de 2008, a elevação da retenção compulsória dos impostos de exportação de diversos produtos agrícolas, contrariando interesses de distintos estratos da propriedade rural e de setores urbanos das classes dominantes, a reação de certos jornais, especialmente os do Grupo Clarín, foi de confronto aberto. O *conflicto do campo*, como foram chamados os três meses de protestos, bloqueios de estradas e boicotes à comercialização de certas exportações, selou o rompimento do acordo de respeito mútuo que durava desde o primeiro mandado de Kirchner em 2003, segundo o *Diario sobre Diarios*,³⁷ portal dedicado a observar os nove principais jornais portenhos. A cobertura midiática desse conflito chegou a receber críticas do Conselho Diretivo da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires que, em resolução, convidou as organizações

³⁵ GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 2, p. 218.

³⁶ FONTES, Virginia. "Intelectuais e mídia — quem dita a pauta?". In: COUTINHO, Eduardo Granja (Org.). **Comunicação e contra-hegemonia: processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

³⁷ DIARIO SOBRE DIARIOS. **Ocho años de kirchnerismo: el comportamiento de los diarios**. 21 de diciembre de 2011. Disponível em: <<http://www.diariosobrediarios.com.ar>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

de jornalistas a chamar a atenção de seus filiados para as *faltas éticas graves* cometidas. Paralelamente, o governo partiu para o contra-ataque com o Clarín: anunciou veto à fusão de Cablevisión e Multicanal, revisou contratos de exclusividade para a transmissão de jogos de futebol e pressionou para mudança de controle acionário do Papel Prensa.

Se essas medidas serviram para os oligopólios midiáticos e para a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), associação que congrega os principais grupos de mídia do continente, acusar Fernández de atentar contra a liberdade de expressão e de imprensa, para o campo popular e seus aliados foi o sinal de alerta para, na falta de força política autônoma capaz de disputar a direção do país, reforçar ações de demonstração de apoio à continuidade do governo. Assim, após descenso entre os anos de 2003 a 2007, voltaram à cena os atos públicos, passeatas e protestos, que foram também cruciais para aprovação da *Ley de Medios* tanto na Câmara dos Deputados como no Senado da Nação.

Essa foi a segunda vez na história do país que a principal instituição da democracia representativa sancionou lei sobre a organização do espaço midiático; a primeira foi aprovada pelo Congresso da Nação em 1953 e desde que a ditadura militar foi instaurada, em 1973, o setor foi regulado por atos do Poder Executivo.

4. LEI DE MEIOS: “FALEMOS TODOS”³⁸

4.1. Complementariedade e disposições antimonopólicas

A amplitude do debate entre os mais variados setores da sociedade argentina acerca de nova regulamentação para os meios audiovisuais reflete-se no alcance normativo da Lei n. 26.522/2009. Sem romper com o mercado como principal eixo de direção e organização da comunicação social, essa lei disciplina o espaço midiático através de mecanismos de promoção, desconcentração e fomento da concorrência com o objetivo de democratizar e universalizar o uso e a fruição da palavra pública e dos produtos audiovisuais. Daí porque sua abrangência vai além da regulação do uso desta ou daquela tecnologia, mas adota o critério da influência³⁹ que os órgãos de produção e distribuição exercem sobre a audiência nas fronteiras do Estado Nacional.

³⁸ *iHablemos todos* foi o mote da campanha realizada pelo governo para divulgar as audiências públicas e seminários onde se discutiam os parâmetros do novo marco regulatório.

³⁹ A nota ao art. 1º da Lei n. 26.522/2009, que trata do seu objeto, esclarece que tal critério se baseou na diretiva da Comissão Europeia para a televisão sem fronteiras (TVSF) de dezembro de 2007, para quem a regulação da TV deve depender apenas da influência que se exerce sobre a opinião pública e não da tecnologia de transmissão. A mesma orientação é repetida na nota 33 ao art. 3º, dessa vez embasado na Resolução do Parlamento Europeu 2003/2237 (INI).

A *Ley de Medios* é, sem sombra de dúvida, contribuição original da sociedade argentina para a democratização da comunicação social, mas ao mesmo tempo teve o cuidado de se amparar nas tendências legais e jurisprudenciais observadas em outros países e regiões, notadamente Estados Unidos e União Europeia, assim como em organismos internacionais.⁴⁰ E, como convém a uma regulação dessa natureza, trata de maneira detalhada – em seus 166 artigos, subdivididos em incisos, alíneas e parágrafos – das mais diversas questões que influem na configuração do espaço midiático. Não é objeto do presente estudo abordar, diretamente, os aspectos técnico-jurídicos dessa lei, mas discutir as soluções normativas encontradas para tentar compatibilizar democratização do espaço midiático com os mecanismos de produção e distribuição de informação e bens simbólicos no bojo do modo de produção capitalista, tal como se configura atualmente na Argentina.

Nesse sentido, as características técnicas da transmissão de conteúdos por meios audiovisuais, diferentemente da imprensa escrita e da internet, propiciam maior protagonismo ao Estado e exigem, por isso, regras claras que concretizem os princípios de sua atuação bem como as condições para os que pretendem ser concessionários desse serviço público. Daí que, na *Ley de Medios*, a consideração da comunicação audiovisual como atividade de interesse público fundamental para o desenvolvimento sociocultural ganha contornos precisos com a delimitação do papel do Estado na organização e fomento dessa atividade, assim como na definição dos indivíduos e grupos aptos a explorá-la.

Enfatizando o papel do Estado como garantidor da liberdade de expressão, do pluralismo informativo, da participação e do acesso universal, a lei inovou ao erigir tratamento equitativo entre os meios de gestão estatal e de gestão privada sem e com fins lucrativos (arts. 2º e 21),⁴¹ dando-lhes regras específicas conforme as características de cada regime e a capacidade de influência. Assim, pretendeu-se que o espaço para a diversidade de vozes fosse assegurado, de um lado, pelo incentivo à criação de veículos por organismos da *sociedade civil*⁴² e pela reformulação do serviço de radiodifusão público e,

⁴⁰ A Lei n. 26.522 traz, por meio de notas à maioria dos artigos, referências expressas à contribuição dos vários setores da sociedade argentina, assim como à legislação comparada, sobretudo dos Estados Unidos e da União Europeia, tratados internacionais de que o Estado é parte, declarações internacionais e decisões de várias cortes internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

⁴¹ A complementariedade entre os sistemas público, privado e estatal de radiodifusão é respaldada por vários documentos internacionais, como a Declaração Conjunta sobre a Diversidade na Radiodifusão, firmada em 2007, pelos relatores da Liberdade de Expressão da ONU, OEA, OSCE e CADPH.

⁴² A expressão *sociedade civil* é geralmente utilizada como conjunto de instituições que se diferenciam do mercado e do Estado. Do ponto de vista teórico-político, essa posição guarda relação com as correntes liberais e marcam seu distanciamento com a tradição materialista dialética. Neste trabalho, o termo é empregado em sua forma usual, mas com a ressalva de que não

de outro, pela inibição da concentração empresarial dos meios de comunicação.

Na *Ley de Medios* é inegável o reconhecimento da importância das emissoras comunitárias para o conjunto do espaço midiático. Definidas como veículos independentes e não governamentais, geridos por organizações sociais sem fins lucrativos (art. 4^o), não lhes é imposto restrição geográfica de alcance ou de temática; ao contrário, não só podem constituir-se em rede, respeitadas as cotas de programação própria e local (art. 64), como lhes são reservados 33% das frequências de radiodifusão sonora e televisiva terrestres (art. 89, f). Além disso, foram contempladas na incorporação de novas tecnologias e serviços, como a transição do sistema analógico para a digital (art. 92, b), e está previsto o repasse de 10% do tributo cobrado pela utilização das frequências, que deve ser dividido com outros serviços de comunicação audiovisual sem fins lucrativos, entre eles os dos Povos Originários (art. 97, f).⁴³

Os meios de gestão estatal podem ser titularizados pelos Estados Provinciais, Municípios, Cidade Autônoma de Buenos Aires, Universidades Nacionais, Povos Originários e Igreja Católica, sendo a todos reservadas as frequências necessárias para que cumpram com seus objetivos institucionais (arts. 89 e 121). Os veículos de radiodifusão dirigidos pelo Estado Nacional foram agrupados na *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA S.E.) que sofreu modificações estruturais inspiradas no modelo participativo das televisões públicas alemãs e francesas. A RTA passou a contar com um Diretório executivo, cujos membros são escolhidos pelo Poder Executivo Nacional e pela Comissão Bicameral da Comunicação Audiovisual do Congresso da Nação (art. 132), e com um Conselho Consultivo que, formado por pessoas indicadas pelas faculdades nacionais de jornalismo, sindicatos do setor da radiodifusão, organizações não governamentais entre outros. O Conselho Consultivo tem por competência exercer o controle social sobre o cumprimento dos objetivos e obrigações da RTA (arts. 124 a 130), dentre os quais estão o respeito e a promoção ao pluralismo político, social e cultural; a garantia do direito à informação e a difusão das atividades dos poderes do Estado a nível nacional e provincial (arts. 121 e 122).⁴⁴

compartilha a visão de que existam *setores* da sociedade que atuem politicamente desligados da base produtiva.

⁴³ Dado o *status* constitucional do reconhecimento da personalidade jurídica das comunidades indígenas argentinas (art. 75, inciso 17, da Constituição Nacional), os Povos Originários, ao lado da Igreja Católica, Universidades Nacionais e Institutos Universitários, fazem parte dos meios audiovisuais públicos, em oposição aos meios privados e estatais. Daí receberem tratamento diferenciado pela *Ley de Medios*, especialmente nos arts. 4^o, 22, 30, 64, 89 e 145 a 152.

⁴⁴ Observe-se que os dispositivos que fazem da RTA uma instituição de serviço público e estatal estão em discordância com o princípio 12 dos “21 Pontos Básicos para o Direito à Comunicação” proposto pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática.

No entanto, em razão da saturação física do espectro radioelétrico argentino, as disposições da *Ley de Medios* favoráveis à diversidade de vozes seriam esvaziadas caso não houvesse previsão de limites à concessão de licenças a grupos empresariais, seguida da redistribuição desse direito a fim de conformá-lo aos novos parâmetros estabelecidos. É disso que tratam os arts. 45 a 48 e 161, sem dúvida os mais polêmicos e que geraram as mais contundentes objeções do setor empresarial.

Para coibir práticas monopólicas e/ou oligopólicas, o art. 45, amparado no princípio 12 da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão da CIDH, utilizou a combinação de dois critérios – o número de licenças e a cota de mercado – a serem averiguados nos níveis nacional e local. Assim, no plano nacional, um mesmo concessionário só pode ter: a) uma licença de comunicação audiovisual por satélite, excluída a possibilidade de prestar quaisquer outros serviços no setor; b) até dez licenças de radiodifusão sonora, televisão aberta e/ou por assinatura; c) até vinte quatro licenças de radiodifusão por assinatura. E, ainda que preveja multiplicidade das licenças, a lei limita a prestação do serviço a 35% da audiência nacional. Da mesma forma, na ordem local, só é possível titularizar uma licença de radiodifusão AM e FM e uma de televisão aberta e paga, não cumulativamente.

Seguindo disposições semelhantes em países como Inglaterra, França, Itália e Estados Unidos, a lei também exige como pré-requisito para adjudicação das licenças a inexistência de processos de integração vertical ou horizontal de atividades relacionadas ou não com a comunicação social (art. 48), o que não permitiria, por exemplo, a coexistência de vínculos societários entre empresas de radiodifusão, agências de publicidade e meios impressos.

Já o art. 161 prevê como regra de transição a devolução, em um prazo de um ano, de licenças radiofônicas dos grupos de mídia que não se adequam aos limites da multiplicidade de concessões (art. 45). Essa disposição, tão inédita no continente quanto necessária para a desconcentração do espaço midiático,⁴⁵ tem por fim compatibilizar o princípio da pluralidade de vozes – inerente a qualquer serviço de radiodifusão que se pretenda democrático – com o direito de propriedade, não mais considerado irrestrito ou intocável. No entanto, como era de se esperar de qualquer tentativa que busque reorganizar atividade concentrada e predatória, esse dispositivo transformou-se no principal campo de batalhas judiciais. Até o momento o art. 161 encontra-se com a eficácia suspensa em razão de inúmeras medidas cautelares ajuizadas na primeira instância – em um primeiro momento propostas por parlamentares da oposição que invocavam desrespeito ao trâmite legislativo e, posteriormente, por grupos de mídia que sustentam o desrespeito à proprie-

⁴⁵ Observe-se que esse dispositivo encontra-se previsto no princípio 21 dos “21 Pontos Básicos para o Direito à Comunicação” proposto pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática.

dade privada – e confirmadas em sede recursal pela Corte Suprema que, porém, se pronunciou no sentido de que as liminares concedidas não poderiam ter efeito definitivo.

4.2. Reforma institucional e controle social

Os dispositivos legais destinados a garantir o pluralismo e a diversidade de vozes estão estreitamente vinculados a um certo tipo de arranjo institucional capaz de efetivá-los. Estrutura organizacional prevista para acolher mecanismos de representação formal e de participação direta, lastreados na mais ampla transparência e pautados por critérios republicanos, respondem melhor a esses objetivos ao marcar distância tanto de processos decisórios verticais como, do ponto de vista ético-político, da apropriação privada de bens públicos. Não se pode deixar de reconhecer que em vários países da América Latina, nos quais a gênese dos espaços midiáticos se respaldaram em normas e estruturas institucionais de governos autoritários e se desenvolveram no bojo da adoção de políticas neoliberais, tal configuração representa um grande desafio que, no entanto, pode ser enfrentado pela incorporação da experiência acumulada a partir das pressões do campo popular que, desde a década de 1990, como resposta à crise da representação parlamentar, tem aberto novas vias para a participação cidadã direta e para a renovação institucional.⁴⁶

Nesse aspecto particular, a ruptura que a *Ley de Medios* promoveu com relação à legislação anterior é comparável ao significado da adoção de normas antimonopólicas, com a peculiaridade de apresentar desenho institucional originário e inovador. De acordo com os arts. 10 a 20, a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, órgão que tem a função de aplicar a lei com independência orçamentária e administrativa do governo nacional (art. 13), é conformada pelo Diretório (art. 14), pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual – CFCA (art. 15) e pelo Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e Infância – CACAI (art. 17), perante os quais ainda atua a Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual (art. 19).

⁴⁶ Na década de 1990, em um contexto de crise econômica e de instabilidade política, movimentos contestatórios passaram a reivindicar uma refundação do Estado democrático com vistas a garantir maior controle social e participação popular. Tais processos foram particularmente vigorosos no Equador, Bolívia e Venezuela que, mediante reformas constitucionais, incorporaram mecanismos de participação direta, tais como revogação de mandatos eletivos e leis, controle popular sobre atos e contas públicas, cogestão administrativa com organismos da sociedade civil e autonomia indígena (FLORES, Fidel Pérez, CUNHA FILHO, Clayton Mendonça e COELHO, André Luiz. Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. **Revista Observatorio Social de América Latina**. Estado, cooperación e integración en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, ano XI, n. 27, abr., 2010).

O Diretório, que conduz e administra a Autoridade, é composto por sete membros designados pelo Poder Executivo Nacional, pela Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual do Congresso Nacional (art. 18), respeitando a representatividade das maiorias e minorias parlamentares, e pelo CFCA, órgão que congrega representantes dos concessionários públicos e privados com e sem fins lucrativos, das universidades, das entidades sindicais, dos povos originários entre outros.

Como o Diretório tem a competência de outorgar as licenças (art. 12, 6), observa-se que a previsão da participação direta do Poder Legislativo e, especialmente, de entidades da sociedade civil constitui um avanço sem precedentes no continente latino-americano. De fato, essa reformulação institucional, aliada a adoção de critérios mais democráticos para a avaliação das solicitações das frequências (art. 34) e a proibição expressa da presença de juízes, legisladores, servidores civis ou militares entre sócios de empresas concessionárias (art. 24, h), conferem à radiodifusão a característica de atividade de interesse público fundamental para o desenvolvimento sociocultural da população. Nesse sentido, e de acordo com os princípios 12 e 13 da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão da CIDH, a capacidade de exploração econômica dos meios de comunicação deixa de ser o fundamento da liberdade de expressão e do direito à comunicação.

O CFCA, órgão que como vimos incorpora entidades da *sociedade civil*, está dotado de amplas funções, entre elas assessorar no desenho da política pública de radiodifusão; propor medidas à Autoridade e jurados para as licitações públicas; elaborar informe anual sobre o cumprimento da lei a ser apresentado à Comissão Bicameral do Congresso da Nação e destituir os diretores da Autoridade, mediante maioria qualificada de dois terços, assegurada a ampla defesa.

Se o Diretório e o CFCA são órgãos que zelam prioritariamente pela organização do espaço midiático argentino, o CACAI e a Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual exercem controle social sobre os conteúdos que vem a público. Esse tipo de controle – bastante controvertido para os grupos de mídia que, ao se orientarem pela busca de margens de lucro cada vez mais ampliadas, preferem chamá-lo de censura – vincula-se ao respeito a parâmetros éticos da programação que são estabelecidos em lei e, por vezes, como no caso do Brasil, nas constituições. Nesse sentido, a *Ley de Medios*, que considera objetivo dos meios de comunicação influir na formação de sujeitos e atores sociais respeitando os diferentes modos de compreensão da vida e do mundo (art. 3, i), estabelece a proibição de discriminações baseadas na etnia, religião, origem nacional ou social, aspecto físico, opiniões políticas, gênero ou orientação sexual e outras (art. 70), além de ter sido especialmente cuidadosa com os programas e a publicidade e destinados às crianças por consideração a sua inexperiência e credulidade (arts. 68 e 81, h). Daí

que entre as funções do CACAI estão a criação de critérios para conteúdos recomendados às crianças e adolescentes, sempre com o aval de argumentos teóricos e análises empíricas; a elaboração de um Programa de Formação em Recepção Crítica dos Meios e Tecnologias da Informação e Comunicação, que além de capacitar esse público na apreciação dos programas tem a missão de apoiar a criação e funcionamento de redes de informação entre crianças e adolescentes, e, ainda, monitorar o cumprimento da legislação que rege o trabalho infantil na televisão (art. 17).

Já a Defensoria do Público, por ter legitimação processual e administrativa, exerce o controle social canalizando judicialmente as reclamações e denúncias do público, em caráter de interesses coletivos e difusos, além de ter competência para propor modificações na legislação e formular recomendações às autoridades administrativas em consonância com os debates e consensos estabelecidos a partir de audiências públicas que pode convocar nas diferentes regiões do país com o objetivo de avaliar o funcionamento dos meios radiofônicos (art. 19). Seu titular é indicado pelo Congresso da Nação a partir da indicação da Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, devendo reunir os mesmos requisitos exigidos dos componentes da Autoridade (art. 20).

5. CONCLUSÕES

Liberdade de informação e direito à comunicação, enquanto princípios organizativos do espaço midiático, partem de perspectivas distintas acerca do sujeito de direito. Na liberdade de informação, tal como invocada pelos grupos de mídia na América Latina, trata-se do sujeito de direito abstrato que, a despeito das desigualdades econômicas e culturais, troca informações, *comunica-se*, de forma transparente e igual. Não importa que a realidade aponte para as profundas transformações na exploração e uso das tecnologias de informação, segue-se pleiteando o artigo 11 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1979 e apontando o Estado como principal agente a ser contido. No direito à comunicação ganha espaço o sujeito de direito concreto que, situado nas contradições que imprimem as práticas e formas de organização comunicacionais inauguradas pela sociabilidade capitalista, aponta para a necessidade de levá-las em consideração à hora de definir as normas.

Historicamente, em larga medida, vem prevalecendo o sujeito de direito abstrato pois foi sobre ele que se constituiu o monopólio da comunicação, do conhecimento e da cultura. Em certas ocasiões muito especiais, contudo, o sujeito concreto reaparece graças à intensidade e acúmulo das lutas sociais cujos resultados são impressos no direito positivo. Na Argentina isso se mostrou possível. Em julho de 2011, Bolívia também adotou novo marco regulatório cujo eixo se articula no princípio da divisão equitativa das fre-

quências de rádio e TV, ao passo que no Equador projeto de lei no mesmo sentido, e com grandes chances de ser aprovado, está em tramitação no Poder Legislativo. No Brasil, contudo, as perspectivas não são alentadoras. Depois da I Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), realizada em dezembro de 2009 com a presença de setores da *sociedade civil* e que apontou amplas diretrizes para a reformulação do nosso espaço midiático no sentido do direito à comunicação, essa pauta saiu da agenda governamental. Certamente, o descompromisso com as forças sociais que lutam pela democratização da comunicação apenas pode ser compreendido em razão das alianças políticas com setores da classe dominante. Aqui, à diferença da Argentina por exemplo, a continuidade do processo de acumulação do capital não esteve sob risco.

No entanto, como bem demonstra a experiência argentina, a adoção do direito à comunicação como princípio do marco regulatório não encerra a questão. Por trás dela encontra-se a trincheira do Poder Judiciário. Pouco antes da I CONFECOM, o Supremo Tribunal Federal julgou Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 130/DF) no qual afirma textualmente, logo na ementa, a inexistência fática de monopólios e/ou oligopólios no espaço midiático brasileiro porque a Constituição proíbe tal prática! A doutrina, por sua vez, parece não conseguir se desvencilhar da dicotomia liberdade positiva/liberdade negativa, subscrevendo a lógica do sujeito de direito abstrato. Na literatura jurídica, a discussão predominante acerca da comunicação social centra-se na definição dos limites do poder do Estado e na extensão da atuação da imprensa quanto ao respeito aos direitos à intimidade, à privacidade, à honra e, em casos mais raros, aos princípios constitucionais da programação da radiodifusão. Por mais que esses sejam temas importantes, estão longe de esgotar a discussão; ou melhor, eles apenas podem ser definidos e compreendidos se contextualizados na realidade da organização do espaço midiático.

Há alguns anos o direito à comunicação vem ganhando mais espaço nos cursos de Comunicação e Ciências Sociais. O acolhimento dessa temática pelos juristas e nas faculdades de Direito caminha a passos mais lentos, mas já se demonstra algum interesse especialmente entre os que se aproximam dos múltiplos sujeitos que lutam pela democratização da comunicação social no país.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. 5to. **Informe de Contenidos de la Televisión Abierta Argentina**. 2010. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/web/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BORÓN, Atílio. La izquierda latino-americana a comienzos del siglo XXI. In: GRAVITO, César Rodríguez, BARRETT, Patrick e CHÁVEZ, Daniel (orgs.). **La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura**. Buenos Aires: Norma, 2005.

CANCLINI, Nestor García. Los países latinos en la esfera pública transnacional. **Revista Observatorio**. Dossier Economía y cultura. Buenos Aires: Secretaria de Cultura, n. 1, noviembre, p. 44/49, 2004.

CRIS. **Manual para la evaluación de los derechos a la comunicación**. 2005. Disponível em: <<http://centreforcommunicationrights.org>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

CEPAL. **Panorama social de América Latina 2006**. Santiago, Chile: Comisión para América Latina y Caribe, 2006.

DIARIO SOBRE DIARIOS. **Ocho años de kirchnerismo: el comportamiento de los diarios**. 21 de diciembre de 2011. Disponível em: <<http://www.diariosobrediarios.com.ar>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

FLORES, Fidel Pérez, CUNHA FILHO, Clayton Mendonça e COELHO, André Luiz. Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. **Revista Observatorio Social de América Latina**. Estado, cooperación e integración en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, ano XI, n. 27, abr., 2010.

FONTES, Virginia. “Intelectuais e mídia — quem dita a pauta?”. In: COUTINHO, Eduardo Granja (Org.). **Comunicação e contra-hegemonia: processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 10ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

GINIGER, Luis Pablo. Legislación y concentración mediática en la Argentina. **Revista del CCC**, an. 1, n. 1, set./dez., 2007. Disponível em: <<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-d04c-6202.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. v. 2.

GRINBERG, Máximo. **A comunicação alternativa na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 1987.

LÖWY, Michel. A esquerda na França e na América Latina. **Esquerda.Net**, Lisboa, 20 de dezembro de 2007. Disponível em: <www.esquerda.net>. Acesso em: 12 jun. 2012.

MACBRIDE, Sean. **Un sólo mundo, voces múltiples**: comunicación e información en nuestro tiempo. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

MARINO, Santiago. Estudio de caso. Argentina. In: AMARC. **Las mordazas invisibles**. Nuevas e viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión, 2009. Disponível em: <<http://legislaciones.amarc.org/mordazas/Libro.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

MASTRINI, Guillermo e MARTÍN, Becerra. **50 años de concentración de medios en América Latina**: del patriarcado artesanal a la valorización en escala. Material de la Cátedra de Políticas y Planificación de Comunicación. Universidad de Buenos Aires. Disponível em: <www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MATTELART, Armand. **Comunicação-mundo**: história das ideias e das estratégias. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MCCHESENEY, Robert W. Mídia global, neoliberalismo e imperialismo. In: MORAES, Dênis de (org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 217-242.

MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

PORTA, Paula. **Economia da cultura**: um setor estratégico para o país. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2008/04/01/economia-da-cultura-um-setor-estrategico-para-o-pais>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Conocer desde el Sur**. Para una cultura política emancipatória. La Paz: CLACSO, 2008.

SCHMUCLER, Héctor. **Memoria de la comunicación**. Buenos Aires, Biblos, 1997.

SEL, Susana. Actores sociales y espacio público. Disputas por la ley de servicios de comunicación audiovisual en Argentina In: SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo**. América Latina y sus encrucijadas. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 183-210.

ROLIM, Renata Ribeiro. **Direito à comunicação**: possibilidades, limites e contradições pra a lógica dos movimentos sociais. Recife: 8 de Março, 2011.

UNCTAD. **World Investment Report 2004**. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir2004_en.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.