

Democracia e cidadania na América Latina: um estudo sobre a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina¹

ZUNINO, Esteban A.

Resumo

A nova lei nº 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual da República Argentina, promulgada em outubro de 2009, substituiu a legislação da ditadura militar (1976 – 1983) que regulamentou a comunicação nacional durante mais de 25 anos. No contexto latino-americano no qual as políticas nacionais de comunicação estão no centro da discussão, a lei argentina representa um caso relevante de estudo tanto pelo caráter inovador do processo de debate e implantação, quanto pelas suas próprias especificidades. O espírito da nova lei tem o objetivo de democratizar a comunicação na Argentina. Para tanto, avança em uma distribuição equitativa do espectro radioelétrico, reservando 33% deste para os meios de comunicação sem fins lucrativos, cria espaços de participação cidadã dentro da autoridade de aplicação e estabelece um novo sistema de meios de comunicação públicos – formalmente – não governamentais. Do ponto de vista teórico da Economia Política da Comunicação, o presente trabalho tem os objetivos de analisar o panorama em que se inseriu a nova lei, estabelecer um diagnóstico da situação atual e contribuir para o debate sobre os limites e possibilidades que a norma oferece para o exercício efetivo do direito fundamental do cidadão a uma comunicação democrática, plural e participativa.

Palavras-chave: Democracia – Meios de comunicação – Políticas de comunicação – Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual – Participação cidadã.

Abstract

The new 26.522 Audio-visual Communication Services Argentinean Law, promulgated in October, 2009, replaced to a last military dictatorship (1976 - 1983) norm that regulated the national communication for more than 25 years. In a Latin-American context in which the National Policies of Communication are in the center of the scene, the Argentinean Law constitutes a relevant case of study so much for the innovation of its discussion process and implementation, since for the specific characteristics of the same one. The norm's spirit takes the democratization of the communication as an aim. It advances in an equitable distribution of the spectrum, reserving 33% for without ends of profit mass media, propitiates civil participation instances inside the new application authority and generates a new public nongovernmental media system. From the theoretical perspective of the Communication's Political Economy, the present work aims to analyze the scene in which the new law was inserted, to establish a diagnosis of the current situation and to indicate the limits and possibilities that the norm offers for the civil exercise to a democratic, plural and participative communication.

Keywords: Democracy – Mass media - Policies of communication - Audio-visual Communication Services law - Civil participation.

1 Tradução de Maximiliano Martin Vicente.

Introdução

A Lei nº 26.522/09 de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) foi sancionada na Argentina em 10 de outubro de 2009, depois de intenso debate entre as Câmaras do Congresso Nacional. Essa legislação foi, em boa parte, objeto de discussão por mais de duas décadas tanto no âmbito acadêmico como na sociedade civil. O debate coincidiu na necessidade de elaborar uma norma que substituísse o decreto lei nº 22.285/80, estabelecido durante a ditadura militar (1976-1983) e que regulou a radiodifusão Argentina durante quase 30 anos. Nesse sentido, o processo de discussão da LSCA se tornou um ícone em relação às formas como determinadas demandas sociais irrompem na agenda pública e midiática e a forma como são incorporadas no corpo normativo de um país.

Depois de décadas nas quais o Estado nacional implantou ativamente políticas que favoreceram os interesses dos grupos monopólicos e permitiram um nível de concentração inusitado no mapa midiático nacional, o governo da presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2012) colocou em debate um projeto de lei baseado nas principais demandas das organizações sociais.

A nova Lei representa um salto qualitativo sob vários aspectos. Em primeiro lugar, seu processo de elaboração incorporou ferramentas do planejamento estratégico, abrindo espaços democráticos para a participação cidadã. Em segundo, porque em seu escopo se explicitaram valores associados aos direitos humanos, à pluralidade de vozes e ao acesso à participação. Em terceiro lugar, em função desses valores, a lei incluiu artigos concretos que promovem a democratização do espectro radioelétrico, a instauração de um controle de poder plural na sua aplicação, um uso mais participativo do sistema de meios públicos e uma política de desconcentração midiática.

A oposição dos grandes conglomerados midiáticos a essa norma atrasou sua efetiva implantação. A grande quantidade de subterfúgios legais utilizadas por esses segmentos, muitos com resultados conforme a seus interesses, demonstra a dificuldade de legislar pensando com matrizes do passado e a capacidade de lobby que estes grupos mantêm.

Por outra parte, existe certa ambiguidade por parte do governo argentino na implantação efetiva da Lei. O tratamento desigual aos diferentes grupos privados, as denúncias de arbitrariedade nas licitações das novas licenças, os problemas de financia-

mento que encontram os meios comunitários para sustentar-se e o manejo governamental do sistema de meios públicos foram as principais críticas relacionadas à forma como a Lei tentou ser colocada em prática.

O objetivo central do presente trabalho é analisar o palco no qual se sancionou a LSCA, suas características centrais e os debates atuais em torno de sua aplicação.

Contexto histórico

A necessidade do estabelecimento de Políticas Nacionais de Comunicação não é inovadora na América Latina. Depois da incorporação do direito de emitir, receber e difundir informação como um dos direitos humanos fundamentais na declaração de Nações Unidas de 1948, nosso continente foi palco de uma série de debates a respeito da circulação de informação entre países centrais e periféricos. Já na década de 1970, no âmbito da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO), realizaram-se uma série de conferências nas quais especialistas de todos os países da região chamaram a atenção sobre a necessidade de estabelecer uma Nova Ordem Mundial da Comunicação (NOMIC) que deveria fazer parte de uma Nova Ordem Mundial da Economia. O diagnóstico se centrou na constatação empírica da existência de uma “concentração aguda em mãos de interesses privados minoritários nas comunicações na América Latina e a influência e submissão a interesses econômicos e políticos extra-regionais” (Exeni, 1998, p.17).

O resultado dessa mobilização teórico-política dos anos 1970 se cristalizou na elaboração do “relatório McBride” (1980)², no qual se estabeleceu que “as necessidades comunicacionais numa sociedade democrática devem ser atendidas mediante a concessão de direitos específicos tais como o direito a ser informado, o direito a informar, o direito à privacidade, o direito a participar na comunicação pública, todos eles elementos de um novo conceito: o direito a comunicar”.

As possibilidades de democratização da comunicação se centraram em torno do acesso (entendido como disponibilidade de recepção) e da participação (como disponibilidade de emissão). Esses

2 Em homenagem ao presidente da comissão encarregada de elaborá-lo e prêmio Nobel da Paz, Sean McBride.

novos conceitos representavam a faculdade dos cidadãos de receber todas as mensagens, participar em sua produção, intervir na gestão dos meios e ter a possibilidade de tomar decisões relativas às políticas públicas de comunicação.

Desde as primeiras décadas do século XX, fruto da irrupção de novos meios, os Estados nacionais intervieram na regulação das comunicações. Contudo, essas regulações constituíram respostas erráticas e heterogêneas perante novos fenômenos e nunca chegaram a materializar-se em Políticas Nacionais de Comunicação (PNCs) (Van Cuilenburg & McQuail, 2003) entendidas como “conjuntos integrados, explícitos e duradouros de políticas parciais de comunicação, harmonizadas num corpo coerente de princípios e normas dirigidos a guiar a conduta das instituições no manejo do processo geral de comunicação num país” (Exeni, 1998, p.4). O desenvolvimento dessas regulações por parte dos Estados nacionais de América Latina foi uma das recomendações do relatório da UNESCO. No entanto, o documento NOMIC – aprovado na XXI Conferência Geral de 1980, em Belgrado – foi atacado por Estados Unidos e Reino Unido, com apoio dos grandes conglomerados midiáticos que argumentavam que aquela iniciativa constituía um ataque à liberdade de imprensa. Finalmente, a referência “ficou em letra morta já que não definiu a adoção de medidas concretas” (Busso, 2011, p.25).

A década de 1990 se destaca pela implantação de políticas neoliberais em toda a região, traduzindo-se na Argentina na geração de um retrocesso nos níveis de acesso e participação. O código que regulamentava a radiodifusão nacional aprovado na última ditadura militar (1976-1983) sofreu modificações que permitiram um avanço sem precedentes na privatização e concentração midiática e das telecomunicações em general. A Lei nº 23.696/89 de Reforma do Estado do primeiro governo de Carlos Menem (1989-1995), “transformou elementos do artigo 45º da Lei de Radiodifusão e permitiu a propriedade cruzada de meios, privatizou os canais 11 e 13 de Buenos Aires” (Marinho *et al.*, 2010, p.4). Nos anos seguintes, por meio do Tratado de Proteção Recíproca de Investimentos, de 1991, assinado entre Argentina e EUA (o qual adquiriu status constitucional na reforma de 1994), permitiu-se o ingresso de capitais estrangeiros. Além disso, o Decreto nº 1005, de 1999, elevou de 4 para 24 o máximo de licenças permitidas para um mesmo prestador de serviços midiáticos.

O desenvolvimento de políticas ativas pelo Estado permitiu a concentração midiática em atendimento aos interesses dos meios privados, desmistificando a noção de “desregulação” como símbolo dessa época. Efetivamente:

[...] o uso do conceito de desregulação constitui uma falácia construída a partir de apresentar Estados omissos, quando na verdade os Estados se encontram na primeira linha de batalha, gerando um volume de dispositivos legais, em muitos casos maior do que os previamente constituídos, destinados a estabelecer regras de jogo conforme com os interesses dos grupos oligopólicos (Mastrini & Mestman, 1986, p. 82).

Na realidade, se assistiu a um processo de “re-regulação” (Mastrini & Mestman, 1986) que assentou as bases para o estabelecimento de uma estrutura cada vez mais concentrada de propriedade dos meios de comunicação. Tal como propõe Francisco Sierra (2005), a privatização dos grandes serviços públicos em nível regional fez parte de um processo de globalização cultural no qual até o capital simbólico foi mediado pela tecnologia e, desse modo, mercantilizado.

Os primeiros anos do século XXI mostraram um palco no qual não se modificaram os lineamentos das políticas de concentração dos anos 1990. Durante o mandato do ex-presidente Néstor Kirchner (2003-2007) foi sancionada Lei nº 25.750/03, de Preservação de Bens e Patrimônio Cultural, conhecida popularmente como “Lei Clarín”, pela qual se restringiu a participação do capital estrangeiro a 30% do capital acionário dos meios de comunicação nacionais. A mesma Lei protegeu o principal grupo multimídia do país (grupo Clarín) de ser absorvido por seus credores internacionais, os quais o puseram à beira da quebra depois da desvalorização da moeda nacional em 2001. No mesmo ano, o decreto nº 527/03 estendeu por 10 anos as licenças dos canais de TV aberta. Por último, em 2007 o governo autorizou a fusão de dois das principais TVs a cabo do país (Multicanal e Cablevisión) em mãos do Grupo Clarín (Resolução 637 da Secretaria de Defesa da Concorrência).

As regulamentações citadas anteriormente permitem afirmar que as políticas de concentração dos meios de comunicação seguiram a mesma trajetória em todos os governos democráticos entre 1983 e 2007.

Na atualidade, passados dois anos da sanção da nova Lei, o palco é o seguinte: dos 180 diários (que

se calcula) que circulam pelo país, Clarín concentra 31% desse mercado. Os quatro principais emissores de rádio pertencem a conglomerados midiáticos; Rádio 10 ao grupo multimídia do empresário Daniel Hadad; Mitre a Clarín; Continental ao grupo espanhol Prisa, e A Rede ao Grupo Um (Becerra & Mastrini, 2009). Três grupos empresariais controlam 50% dos canais de TV aberta e, no sistema de TV paga, Cablevisión (do Grupo Clarín) concentra 48,9% do total de assinantes do país (Krakowiak, 2011). Ademais, a centralização geográfica da produção na área metropolitana de Buenos Aires representa uma retransmissão de conteúdos que chega aos 65% (AFSCA, 2010).

A disputa por uma lei da democracia

O processo político que resultou na concretização da Lei nº 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual constitui uma trama complexa que teve seu ponto de partida muitos anos antes de sua sanção. Em grande medida, essa legislação foi produto de um trabalho prévio desenvolvido por um grupo de rádios comunitárias, universidades, comunidades aborígenes, organismos de direitos humanos e outras organizações da sociedade civil. Depois de muitas tentativas, uma nova conjuntura política e a iniciativa do governo democrático da atual presidenta Cristina Fernández de Kirchner permitiram o impulso de um projeto de lei inovador.

A reivindicação de uma “Lei de meios da democracia” remonta às suas origens, em 1983. Vários projetos foram apresentados, mas nunca tratados pelo Parlamento. Durante o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) o Conselho de Consolidação da Democracia (COCODE) elaborou um projeto que se enviou ao Congresso, sendo rapidamente arquivado. Outras iniciativas chegaram a ser apresentadas nos anos 2000 pela Confederação de Sindicatos de Trabalhadores da Comunicação (COSITMECOS) e pelos dirigentes políticos Floreal Gorini (Partido Comunista) e Héctor Polino (Partido Socialista). A mais importante, sem dúvida, foi a proposta elaborada em 2001 pelo Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER), enviada ao Congresso pelo ex-presidente Fernando De La Rúa que, afetado pela crise econômica de 2001, renunciou ao seu mandato (Busso & Jaimes, 2011).

Em 2004 muitos dos setores mencionados que vinham trabalhando por uma nova regulamentação convergiram na Coligação por uma Radiodifusão

Democrática (CRD). Com a idéia de trabalhar nos consensos e não nas divergências chegaram a um acordo de 21 pontos que deveriam ser a base de um novo projeto de Lei. Seus pilares eram: o exercício do direito humano à comunicação, a participação irrestrita na sociedade da informação, a defesa dos interesses de gênero e dos povos indígenas; o aproveitamento democrático da convergência tecnológica, a federalização da sua aplicação, a diversidade cultural, a possibilidade de conceder licenças a entidades sem fins lucrativas (anteriormente expressamente proscritas pelo decreto lei nº 22.285/80) e a realização plena dos conceitos de acesso aos conteúdos e às licenças e de participação efetiva da cidadania tanto nas emissões como na tomada de decisões.

Esses princípios constituíram os pontos fundamentais da redação do novo regulamento³. Por sua vez, os principais meios do país se opuseram abertamente a qualquer tipo de iniciativa que avançasse neste sentido. Assim o expressaram em seus editoriais:

Deveria evitar-se avançar sobre alguns dos 21 pontos da chamada Coligação por uma Radiodifusão Democrática, que segundo o interventor do COMFER fizeram seus o governo nacional. Em tal sentido, não deveria avançar-se sobre os direitos dos concessionários a transferirem suas licenças [...] Também não parece aconselhável que se fixem critérios de quotas sobre os conteúdos e a obrigatoriedade de atribuição de investimentos.⁴

Depois de inúmeras reuniões entre o governo e os representantes da CRD, em 18/03/2009, no Teatro Argentino da Prata, a presidente Cristina Fernández anunciou a elaboração de um projeto de lei baseado nos 21 pontos para ser apreciado no Congresso Nacional, o qual estabelecia a realização prévia de fóruns em todas as províncias do país com a intenção de envolver os diferentes setores sociais. Realizaram-se 24 reuniões para as quais se convocaram mais de 10.000 pessoas, e das mesmas surgiram propostas de modificações incorporadas à Lei.

Em 16/09/2009, finalmente, o projeto foi enviado ao Congresso. Depois de numerosas audiências nas comissões de ambas as Câmaras, a proposta fi-

3 Os 21 pontos básicos pelo direito à comunicação são acessíveis no sítio da agência *Pulsar*: Disponível em: <<http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=1792>>. Acesso em 28 jan. 2012.

4 *La Nacion*, edição de 03/05/2008.

nalmente foi aprovada na Câmara dos Deputados: 147 votos favoráveis e 4 contrários. No Senado a votação registrou 44 votos a favor e 24 contrários. Em 10/10/2009, o projeto se converteu em Lei depois de ser referendado.

A lei 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual

A nova regulação supõe modificações em relação à anterior (da época da ditadura). As principais mudanças poderiam agrupar-se nos seguintes tópicos fundamentais:

1. Com relação ao acesso: possibilidade de serem concessionários atores antes excluídos.
2. Com relação à concentração: limitações à quantidade de licenças e cotas nas percentagens de mercado.
3. Com relação à autoridade que administraria sua aplicação: formação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual.
4. Com relação aos conteúdos: implantação de cotas de produção nacional, produção própria, produção local e produção independente.
5. Com relação aos meios Públicos: criação de Rádio Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA).

Em primeiro lugar é importante destacar que a Lei mantém a tradição histórica da Argentina e da região de considerar aos serviços de comunicação audiovisual como uma atividade de “interesse público” (Art. 2)⁵. Por sua vez, a administração do espectro radioelétrico, “porção do espectro eletromagnético, comparativamente pequena, compreendida na faixa que vai desde os 3 Hz aos 300 GHz” (García Leiva, 2009, p.2) seria propriedade do Estado e deveria ser administrada de maneira democrática (Art. 3). Efetivamente, a Lei reserva 33% do espectro radioelétrico para organizações sem fins lucrativos (Art. 89).

Essa administração resulta inovadora, sobretudo se levarmos em consideração que no âmbito mundial o papel dos Estados no controle do espectro midiático retrocedeu significativamente. Efetivamente, desde os anos 1990 se permitiu o in-

gresso do setor privado à União Internacional das Telecomunicações (UIT), organismo encarregado da regulação e o desenvolvimento das telecomunicações em todo mundo (Siochrú & Girard, 2002). Nesse contexto, a divisão mais equitativa das ondas hertzianas proposta pela lei (já que se reserva um 33% para meios sem fins lucrativos, setor expressamente excluído da possibilidade de obter licenças de acordo com a regulação da última ditadura militar) significa um avanço notório se levarmos em consideração a situação anterior.

Com respeito à concentração, a Lei estabelece limitações à propriedade cruzada de meios em vários sentidos. Fixa-se um limite de 10 licenças para um mesmo prestador e se define que a multiplicidade de licenças tem o limite de prestação de serviço fixado num máximo de 35% do total nacional de habitantes ou de usuários do serviço que se presta.

Essa nova situação implica que, nas condições atuais, a maioria dos grupos midiáticos do país deverão se desprender de licenças, já que sua situação não é compatível com a nova Lei. Para tanto se previu um período de transição (Art. 161) que fixou o prazo de um ano para que estes concessionários se desliguem dos meios que ultrapassam os limites impostos pela lei. Este foi o ponto que provocou maiores reações entre os meios privados, que recorreram à Justiça invocando que se estava legislando sobre direitos adquiridos. Esses grupos obtiveram várias sentenças favoráveis que frearam a implantação efetiva do processo de desconcentração midiática.

Em relação com a Autoridade de Aplicação, a condução da nova Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual deve ser exercida por um diretório composto por 7 membros (Art. 14): presidente e diretor designados pelo Poder Executivo Nacional; 3 diretores propostos pela Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, que serão selecionados pelos blocos parlamentares correspondendo um a cada uma das três bancadas minoritárias; e 2 diretores propostos pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, criado pela mesma Lei e que será integrado por um representante de cada província e outros vinculados a todos os setores concessionários como sindicatos, universidades e povos indígenas.

Tal como estabelece o Artigo 18, a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual será composta por 8 Deputados e 8 Senadores nacionais. Outra das questões que freou a implantação efetiva da Lei é que os deputados e sena-

5 Ley nº 26.522/09. Disponível em <<http://www.afsca.gov.ar/web/indice-de-la-ley.php>>.

dores dos blocos que se opuseram à Lei nunca assumiram os lugares previstos para eles nessa comissão.⁶

Outra figura inovadora que surge do novo regulamento é a instauração da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual (Art. 19), cujo titular será designado por resolução conjunta de ambas as Câmaras Legislativas a partir da proposta da Comissão Bicameral. Tal organismo tem como missão central receber, canalizar e dar prosseguimento às reivindicações do público, representando em todo momento seus interesses. Entre suas atribuições, destaca-se a possibilidade de propor reformas ou recomendações às autoridades competentes.

Em relação aos conteúdos, são estabelecidas cotas de produção nacional (60% para rádio e 70% para TV), de produção própria (50% rádio e 30% TV), e de produção local e independente (de acordo com as zonas geográficas) com o objetivo de proteger a indústria nacional e a manufatura regional, ao mesmo tempo em que se vincula o sistema de radiodifusão com outras indústrias culturais, já que partes dos encargos que devem abonar os concessionários privados pelo uso do espectro são repassados pela Autoridade Federal à indústria do cinema, música e teatro.

Em relação às concessões públicas (Artigos. 119-139) a nova Lei cria, sob a jurisdição do Poder Executivo, a Radio Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA), que tem sob sua responsabilidade o uso do sistema de meios públicos (TV Canal 7, Rádio Nacional e seus filiais no interior do país e Radiodifusão Argentina ao Exterior). Prevê-se, ainda, a conformação de um diretório plural com representantes do Poder Executivo e das diferentes minorias parlamentares, às quais se somam especialistas de âmbito universitário. Ademais, a Lei incorpora um Conselho Consultivo formado por integrantes de organizações do terceiro setor, sindicatos, governos estaduais, universidades e comunidades indígenas.

Também são estabelecidos mecanismos mistos de financiamento, isto é, contribuições orçamentárias oficiais, publicidade, comercialização de produtos, contribuições e patrocínios privados.

Nesse contexto, é interessante prestar atenção ao que assinala Germán Rei (2001) a respeito de

que o problema central das TV públicas da região é que não foram pensadas como sistemas de Serviço Público. Estas, além de nunca terem conseguido serem meios verdadeiramente estatais e não governamentais, sofreram com a escassez orçamentária e com a onda privatizadora. Isto redundou na influência dos governos em seus conteúdos, empobrecimento de suas programações, falta de sustentação econômica e administração e gestão deficientes.

A nova regulamentação, mesmo que não declare os Serviços de Comunicação Audiovisual como um Serviço Público, propõe questões que, ao menos em termos formais, permitiriam solucionar alguns destes problemas.

Um parágrafo aparte trata da implantação de novas tecnologias (Arts. 92 e 93). Ao mesmo tempo em que estabelece as condições formais para começar a funcionar o Sistema Argentino de Televisão Digital Terrestre (SATVD-T) com um espectro eminentemente nacional, a Lei apenas formula algumas pautas para a utilização dos espaços digitais, isto é, “as frequências que se liberarão depois da cessação das emissões analógicas de televisão terrestre” (García Leiva, 2009, p.10). Assim, “a consideração de uma futura lei de serviços convergentes ficou como questão não resolvida” (Marinho *et al.*, 2010, p.13). Efetivamente, a Lei faculta ao Executivo legislar no futuro sobre este tema que inclui questões não menos importantes como a regulação do *triple play*⁷.

A implantação efetiva

A implantação efetiva da Lei nº 26.552/09 de Serviços de Comunicação Audiovisual se viu freada e atrasada por diferentes falhas judiciais que deram lugar às reivindicações dos principais grupos midiáticos, sobretudo relacionados ao Artigo 161, que trata da adaptabilidade. Este artigo, com efeito, é considerado por especialistas como o de mais difícil aplicação já que ao mesmo tempo em que legisla “para trás” (Marinho *et al.*, 2010), obriga os principais conglomerados midiáticos que não se ajustarem à nova norma a desprender-se de meios e sinais no prazo de um ano a partir da sanção da Lei.

Um dos reveses judiciais à implantação efetiva da Lei foi o da juíza da província de Mendonza, Olga Pura de Arrabalde, que, em 21/12/2009, suspendeu a aplicação da norma. A Câmara Federal da provín-

6 Em 27/01/2012 se conheceu a vontade dos deputados da oposição de que se reúna a Comissão Bicameral com o fim de designar aos representantes desses espaços políticos na AFSCA e na RTA. *Clarín*, 27/01/12.

7 Conhece-se como Triplo Play à convergência num mesmo canal e por um mesmo prestador dos serviços de televisão, internet e telefonia.

cia validou a decisão da juíza, mas em 15/06/2010 a Corte Suprema de Justiça revogou por unanimidade a decisão da justiça da cidade e Mendoza.

No entanto, permanecem vigentes algumas medidas cautelares que excetua o Grupo Clarín e outros de desprender-se de meios. Depois da apresentação de diferentes recursos por parte do Estado, desejando por em prática essas medidas, a corte dispôs que se fixe “um prazo razoável” para a cláusula de adaptação que, finalmente, foi estipulado para dezembro de 2013, alongando em três anos o prazo que estava previsto pela própria Lei.

Outra questão central em discussão envolve certa morosidade ou arbitrariedade por parte do governo nacional para aplicar igualmente a Lei a todos os grupos que detêm meios de comunicação. Por exemplo, o grupo Telefônica (que possui nove licenças de TV), por ser uma empresa de Serviços Públicos e filial de uma empresa estrangeira, não poderia manter seus meios, segundo estabelece o Artigo 25. A empresa se amparou em Tratados Internacionais de proteção de investimentos recíprocos que a protegeriam, já que tem sede nos EUA. Além deste argumento, Telefônica – através de seus múltiplos sinais (TELEFE, Canal 8 de Córdoba, 13 de Santa Fé, 5 de Rosário, 11 de Salta, 8 de Tucumán, 7 de Neuquén, 8 de Mar do Prata e 9 de Baía Branca) – possui uma audiência potencial no país que supera o 35%, situação também proibida expressamente pela Lei. Até o momento não se conhecem ações da AFSCA que avancem contra essa situação.

O manejo dos meios públicos é outro dos pontos de conflito. Enquanto a ideia de serviço público parece ter entrado em crise mundialmente por conta das limitações orçamentárias das emissoras para implantarem a inovação tecnológica, de recursos humanos e de conteúdos necessários para poder defrontar aos objetivos de cobertura nacional e de emissões em massa de qualidade (Fuenzalida, 2000), a função do Estado na sustentação de verdadeiros meios estatais resulta fundamental.

Embora a letra da nova Lei avance em termos formais na conformação de meios públicos democráticos e de qualidade, não se observa ainda que o pluralismo e a diversidade de vozes e atores que se depreende da Lei façam parte desses meios na atualidade. Mesmo que os sinais que conformam RTA incorporem elementos interessantes na sua programação, que concordam com o espírito da Lei associado à promoção da educação, a defesa das minorias e dos direitos humanos, os mesmos não deixaram de ser utilizadas como instrumentos de

propaganda de caráter oficial, constituindo meios públicos governamentais (não estatais).

Somado a isto, foram apresentadas denúncias sobre a adjudicação discricionária das novas licenças de Televisão Digital Terrestre (TDT). Por intermédio dos decretos nº 685/11 e nº 686/11, se chamaram a concurso público para a adjudicação de 220 licenças para prestar um serviço de comunicação audiovisual de televisão aberta digital (TDA) na norma ISDB-T. A metade delas estaria destinada aos meios sem fins lucrativos. Mesmo que o governo disponibilizasse a plataforma estatal da Empresa Argentina de Soluções Satelitais (AR-SAT), pela qual esses meios poupariam a instalação de antenas e equipamentos, os mesmos deverão pagar em torno de US\$ 5.600 por mês à empresa pelo serviço. Além do mais, o valor dos contratos gira em torno de US\$ 24.000,00, quantia que, face à ausência de subsídios ou créditos, constitui uma verdadeira barreira econômica para a entrada de novos jogadores.

Nesse contexto, vale a pena esclarecer que mesmo que o desenvolvimento da TDT na Argentina e a sanção da Lei de SCA tenham caminhado paralelamente, a falta de legislação sobre a implantação das novas tecnologias (TICs) e suas consequências é um dos déficits de uma Lei que contempla vagamente a regulação da Televisão Digital Terrestre seguindo a mesma lógica com relação ao fenômeno da convergência digital.

Essa situação ratifica a percepção de que “o processo inicial da televisão digital terrestre em Argentina marcou, junto à lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, uma reorientação marcada da política audiovisual, na qual o Estado adquiriu maior protagonismo em detrimento do setor privado” (Bizberge *et al.*, 2011, p.18). Assim, o governo mostrou “ambiguidade institucional” para permitir o ingresso à TDT de empresários e grupos afins. Ao mesmo tempo, foram excluídas do processo centenas de entidades sem fins lucrativos que agora podem obter legalmente as licenças, mas que não conseguem superar as barreiras econômicas para sua entrada efetiva.

Conclusão

Depois de 29 anos em que a radiodifusão nacional esteve regulada por uma Lei da ditadura, hoje o país pode exibir uma legislação inovadora e avançada, tanto pela forma de discussão como por seu conteúdo, representando um salto qualitativo no caminho da democratização da comunicação. Essa

experiência e seus resultados são de relevância internacional, sobretudo para América Latina, onde o debate sobre o poder dos meios privados e públicos se encontra vivo em todas as partes.

A necessidade de adoção de políticas nacionais de comunicação por parte dos Estados latino-americanos não é um tema inovador. Os maiores progressos teóricos ao respeito se deram no marco da UNESCO, nas décadas de 1970-80. No entanto, um clima político e ideológico que propugnou pela liberalização e privatização dos meios de comunicação, baseado no paradigma neoliberal, deixou por muitos anos ao mercado a função de regular na matéria.

Depois da crise do modelo neoliberal em toda a região, a discussão sobre a democratização da comunicação adquiriu importância novamente. Ocorre que o palco onde se desdobrou esse debate tem um perfil muito diferente daquele dos anos 1980. A concentração midiática e o poder dos monopólios da informação atuaram como uma muralha de contenção perante as demandas sociais nas últimas décadas. No entanto, uma conjuntura política favorável e uma iniciativa governamental inédita possibilitaram que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual seja uma realidade na Argentina.

A situação atual é marcada por um clima de disputas em torno da implantação da Lei. Em primeiro lugar, os grandes conglomerados midiáticos impuseram uma infinidade de recursos judiciais que frearam, dentre outros, o Artigo 161 relacionado com a adaptabilidade à nova realidade. Essas ações impediram que o processo avançasse no sentido e nos prazos previstos inicialmente. Em segundo lugar, a negativa dos políticos da oposição em assumir seus cargos tanto na Comissão Bicameral como na RTA impediu que se aplicasse a Lei de SCA, obstruindo o funcionamento eficiente do diretório do sistema de meios públicos.

Entretanto, estes não foram os únicos problemas. As denúncias de um trato desigual por parte do governo aos diferentes grupos midiáticos para que acatem o Artigo 161 (adaptabilidade) lembra que se exerceram pressões mais ativas para o Grupo Clarín, enquanto não se conheceram ações no mesmo sentido nem para o grupo Telefônica, nem para o Grupo Uno, tampouco para outros conglomerados internacionais e locais que deveriam desprender-se de licenças. Esse suposto uso discricionário constituiria um obstáculo na concretização de um novo palco com uma maior transparência e pluralidade de vozes.

Quanto ao gerenciamento dos meios públicos, sob esse novo marco, mesmo que se incorporem elementos interessantes relacionados ao espírito da

lei (como programas educativos, de direitos humanos, culturais etc.), os mesmos não deixaram de ser utilizados como máquinas de propaganda oficialista, inibindo, dessa maneira, a possibilidade de maior diversidade política, ideológica e cultural nos conteúdos que esses meios difundem. Com certeza, na visão de seus administradores isto ocorre porque os meios privados não acataram pacificamente essa transformação e criaram novas programações que obrigaram o poder público a dar uma resposta. No entanto, o abuso desses espaços faz que a própria agenda alternativa se converta, muitas vezes, em tosca e empobrecedora agenda, chegando a ser até ineficiente em termos políticos.

Por último, a discussão a respeito de como sustentar os meios comunitários é imprescindível. A reserva de um terço do espectro para esse tipo de sinais seria letra morta se não se encontrar uma forma de financiamento que os tornem viáveis. Seja por intermédio de créditos, subsídios ou isenções, ou bem pela contratação destes para difundir publicidade oficial – sob um marco regulatório (ora inexistente) que preserve sua autonomia política e ideológica –, é indispensável que os meios das organizações da sociedade civil possam superar os entraves econômicos que impedem sua chegada até serem colocados na prática e possam funcionar nessa nova conjuntura. Mesmo que o próprio Estado tome a iniciativa, resulta necessário estabelecer qual vai ser o modo de financiamento futuro desses setores que terão que competir com outros meios privados e públicos.

O processo político de discussão e adoção da nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual constituiu um salto qualitativo muito importante, sobretudo, depois das políticas concentradoras e privatistas dos anos 1990. O debate político de especialistas e organizações da sociedade civil permitiu romper com anos de regulações emolduradas num regulamento ditatorial que inclusive foi modificada na democracia para favorecer ainda mais os grandes meios, promovendo ativamente processos de concentração que permitiram a constituição de verdadeiros monopólios midiáticos.

Nesse contexto, a sanção da Lei não deveria marcar o fim da discussão pela democratização da comunicação em Argentina. A aprovação do novo marco regulatório nada mais é do que uma importante conquista que fixa um ponto de apoio sobre o qual deverão ocorrer novos debates e processos de organização política, econômica e social para conseguir uma implantação efetiva, plural e participativa.

Referências

- AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. *Informe Contenidos de la Televisión Abierta Argentina*. Datos correspondientes ao trimestre março-abril-mayo 2010. Buenos Aires, 2010.
- BECERRA, M. y MASTRINI, G. *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- BIZBERGUE, A, MASTRINI, G. y BECERRA, M. La Televisión Digital Terrestre en Argentina: entre la geopolítica regional y la iniciativa estatal. In: BADILLO MATOS, A. y SIERRA CABALLERO, F. (eds.) *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y perspectiva*. Quito: CIESPAL, 2011.
- BUSSO, N. Derecho a la comunicación: conceptos clave y contexto internacional. In: _____ y JAIMES, D. *La cocina de la Ley*. Buenos Aires: FARCO, 2011.
- BUSSO, N. y JAIMES, D. *La cocina de la Ley*. Buenos Aires: FARCO, 2011. EXENI, J.L. *Políticas de comunicación. Retos y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz: Plural Editores, 1998.
- FUENZALIDA, V. Situación de la TV pública en América Latina. In: *La televisión pública en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- GARCÍA LEIVA, M. T. El dividendo digital: desafíos, oportunidades y posiciones nacionales. En *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 64, 2009.

Esteban Andrés Zunino é pesquisador do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas e Técnicas (CONICET) e da Universidad de Buenos Aires (UBA) e doutorando em Ciências Sociais na Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). E-mail: <estebanzunino@hotmail.com>.

Recebido para avaliação em março de 2012. Aprovado para publicação em agosto de 2012.