

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO

**Lei de Meios argentina:
entre o velho e o novo na disputa pelo direito à comunicação**

Projeto Experimental – Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)

THALES SCHMIDT DE BORBA

BAURU / SP

2015

THALES SCHMIDT DE BORBA

**Lei de Meios argentina: entre o velho e o novo na disputa pelo
direito à comunicação**

Projeto Experimental apresentado em cumprimento parcial às exigências do Curso de Jornalismo da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, do Departamento de Comunicação Social da UNESP-Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social- Jornalismo.

Orientador do Projeto Experimental:
Jefferson O. Goulart

**BAURU / SP
2015**

THALES SCHMIDT DE BORBA

**Lei de Meios argentina:
entre o velho e o novo na disputa pelo direito à comunicação**

Projeto Experimental apresentado em cumprimento parcial às exigências do Curso de Jornalismo da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, do Departamento de Comunicação Social da UNESP- Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social- Jornalismo.

Bauru, 29 de abril de 2015.

Prof. Dr. Jefferson O. Goulart
Orientador e presidente da Banca Examinadora

Prof. Dr. Danilo Rothberg
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Juarez Tadeu de Paula Xavier
Membro da Banca Examinadora

Agradecimentos

À minha família – principalmente aos meus pais Tiago e Isolde – pelo apoio e compreensão incondicional.

Ao professor Jefferson Goulart pela orientação rigorosa e contribuição intelectual.

À FAPESP pelo financiamento, sem o qual esse projeto não teria sido possível.

Aos amigos que se fizeram família da República Tripa Seca e à todas e todos que viveram Bauru comigo. Parte de mim é o que carrego de vocês.

“Sendo, portanto, um Príncipe obrigado a bem servir-se da natureza da besta, deve dela tirar as qualidades da raposa e do leão, pois este não tem defesa alguma contra laço, e a raposa, contra os lobos. Precisa, pois, ser raposa para conhecer os leões e leão para aterrorizar os lobos. Os que se fazem unicamente de leões não entendem de Estado.”
Nicolau Maquiavel

SCHMIDT, Thales de Borba. **Lei de Meios argentina: entre o velho e o novo na disputa pelo direito à comunicação.** Projeto Experimental – Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Unesp, Bauru, 2015.

RESUMO

A pesquisa analisa o novo marco regulatório da comunicação da Argentina, a Lei nº 26.522/2009 de Serviços de Comunicação e Audiovisual (LSCA). O texto é referência reguladora emblemática e contemporânea para os campos de estudos da Comunicação, das Políticas Públicas e da Economia Política da Comunicação na América Latina. O caráter original dessa legislação reside na aproximação de uma concepção inovadora do direito à comunicação e na atribuição de um novo papel regulador reservado ao Estado. A criação de uma nova arquitetura institucional para o desenho das políticas de comunicação, o estabelecimento de limites de propriedade para empresas e grupos da radiodifusão e a divisão do espectro radioelétrico em partes iguais para operadores privados, estatais e privados sem fins de lucro são objetos de especial atenção. Nesse sentido, são analisadas as premissas normativas da LSCA e os obstáculos à sua implantação. O processo de elaboração e implantação dessa nova legislação é inseparável do momento político e da correlação de forças políticas do país e de um fenômeno comum na América Latina desde a redemocratização: a emergência da sociedade civil e a luta pela difusão dos direitos de cidadania. A pesquisa aponta tensões entre políticas públicas progressistas e velhos costumes impregnados no Estado, como o fortalecimento de grupos de mídia próximos ao governo de turno e o uso oficialista dos canais de comunicação estatais. Assim, a LSCA revela baixo grau de materialização, a despeito de representar um avanço normativo, institucional e político chave para o país e a região na perspectiva da democratização da comunicação.

PALAVRAS CHAVE: radiodifusão; argentina; LSCA, direito à comunicação, políticas públicas de comunicação.

SUMÁRIO

Apresentação	10
1. Introdução	11
1.1 Justificativa	13
1.2 Objetivos	15
1.3 Objetivo geral	15
1.4 Objetivos específicos	15
1.5 Procedimentos Metodológicos	16
2. O percurso político argentino	18
2.1 Golpe militar e detenção da palavra	18
2.2 A redemocratização	23
2.3 Os anos liberais	24
2.4 <i>Que se vayan a todos</i>	26
2.5 O Kirchnerismo	29
2.6 Colapso econômico e crise de representação	32
3. Novos rumos e <i>Coalición por una Radiodifusión Democrática</i>	35
3.1 A redemocratização da palavra e a sociedade civil	35
3.2 Os 21 Pontos da plataforma da CRD	38
3.3 O projeto finalmente chega ao Congresso	41

3.4 O novo marco regulatório: a Lei de Serviços de Comunicação Audivisual (LSCA)	42
4. A disputa pela comunicação	46
4.1 A judicialização do conflito	46
4.2 <i>Os Planos de adequação e a convergência</i>	49
4.3 O caso <i>Clarín</i>	51
4.4 Os operadores sem fins de lucro	54
4.5 Fomento e novos atores	56
5. Governo, comunicação pública e controle social	62
5.1 Publicidade oficial	62
5.2 Os investimentos governamentais em mídia	66
5.3 Quem recebe o dinheiro?	69
5.4 <i>Meios de comunicação públicos e pluralidade</i>	74
5.5 Linha editorial e polarização	78
5.6 Os novos organismos de controle criados pela LSCA	84
6. Conclusões	89
Bibliografia	93

Lista de tabelas e figuras

- Quando 1 – Lei nº 26.522/2009 de Serviços de Comunicação e Audiovisual (LSCA) / Comparativo entre legislação anterior e os 21 pontos da CRD. Página 42.
- Quadro 2 – Gasto do governo federal com publicidade / 2003-2012. Página 67.
- Quadro 3 – Participação do governo federal no mercado publicitário argentino / 2003-2012. Página 68.
- Quadro 4 – Governo Federal da Argentina / Distribuição da Publicidade oficial em 2009-2013. Página 71.
- Quadro 5 – Governo de Buenos Aires: Distribuição Publicitária no primeiro semestre de 2013. Página 72.
- Quadro 6 – Entrevistados por TVs públicas, conforme identificação partidária. Página 79.

Apresentação

O presente trabalho apresenta os resultados de pesquisa originalmente desenvolvida com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, à qual o autor agradece pelo apoio, mediante dois auxílios: Bolsa de Iniciação Científica (Processo Fapesp 2013/11065-6) e Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior (Processo Fapesp 2014/02735-0).

O Trabalho de Conclusão de Curso aqui apresentado, com algumas modificações, reúne e sintetiza os Relatórios Científicos dos mencionados auxílios, incluindo os relatos das entrevistas feitas na Argentina com personagens diretamente ligados ao tema, tanto pesquisadores e estudiosos quanto atores políticos e do universo das comunicações.

Antes de entrar propriamente na temática da regulação da radiodifusão e particularmente na LSCA, houve uma preocupação de natureza histórica no sentido de contextualizar a evolução recente do país tanto no campo da comunicação quanto em sua dimensão político-institucional, passo fundamental para o entendimento do objeto de investigação. Ademais, essa ligeira digressão permite identificar os atores fundamentais que têm protagonizado o debate público contemporâneo. Essa trajetória é desenvolvida nos capítulos 1, 2 e 3.

Importante registrar que a pesquisa e os resultados apresentados têm necessariamente um caráter interdisciplinar, pois o entendimento específico da LSCA é muito melhor assimilado com o uso de ferramentas teóricas e metodológicas de vários campos do conhecimento.

Finalmente, vale salientar que uma análise mais criteriosa e abrangente da LSCA não poderia se limitar aos seus enunciados, razão pela qual, para além de seus postulados normativos, também foram estudados os obstáculos à sua implantação nos capítulos 4 e 5.

1. Introdução

O marco regulatório argentino é um arranjo institucional que instituiu novas bases para a regulação da comunicação em geral e da radiodifusão em particular. Trata-se de tema contemporâneo e original para os estudos nos campos da Comunicação, das Políticas Públicas e da Economia Política da Comunicação na América Latina. São objetos de análise o percurso prévio à implantação da *ley de medios*, a efetivação do novo texto regulatório e suas implicações para o debate sobre direito à comunicação e as correspondentes políticas públicas na América Latina.

Antes da LSCA, o marco regulatório vigente era a *Ley de Radiodifusión* 22.285, criada no regime militar em 1980. A antiga legislação considerava apenas os operadores privados e estatais como potenciais licenciários: as emissoras deveriam contribuir para o fortalecimento da “moral cristã” e incentivar a “elevação moral” da população. Além disso, o texto subordinava à comunicação aos interesses da doutrina de segurança nacional e centralizava as decisões sobre a comunicação no *Comité Federal de Radiodifusión* (Comfer), órgão vinculado ao Executivo e formado em sua maioria por militares.

Mesmo após a retomada da democracia em 1983, as regras para a comunicação não foram alteradas. Pelo contrário, ao longo dos anos 1980 e 1990, a tendência privatista e concentradora no campo da comunicação foi apenas acentuada.

A transição para a democracia argentina assumiu contornos dramáticos no governo de Carlos Menem, o qual – afora adotar políticas de orientação neoliberal e promover privatizações e grande desnacionalização da economia – comprometeu a pluralidade do sistema comunicacional ao permitir a propriedade cruzada dos meios de comunicação ao elevar de quatro (4) para vinte e quatro (24) o máximo de licenças permitidas para um mesmo prestador de serviços midiáticos (ZUNINO, 2012).

Assim, como aponta Becerra (2013), as políticas públicas de comunicação apenas contribuíram para a oligopolização da propriedade e da

produção. Esse panorama mudou apenas quando Cristina Kirchner assumir a presidência da República, em 2007. Após romper com antigo aliado e principal conglomerado midiático argentino, o grupo *Clarín*, a nova presidenta retomou o diálogo com a *Coalición por la Radiodifusión Democrática* (CRD) e investiu na viabilização de um novo marco regulatório. Mas vale ressaltar que o divórcio entre Executivo e o mais poderoso grupo de mídia do país ocorreu apenas após a cobertura favorável do *Clarín* aos 129 dias de protestos, greves e piquetes organizadas por lideranças do agronegócio descontentes com os aumentos nos impostos, no início do mandato da nova governante, em 2008.

A CRD é uma organização integrada por vários segmentos da sociedade civil (universidades, sindicatos, rádios comunitárias, comunidades aborígenes, organismos de direitos humanos etc.) e já estava articulada há anos em torno do debate sobre a comunicação, lutando pela revisão das leis da radiodifusão da ditadura. Em 2004, a CRD publicou o texto “*21 puntos básicos por el derecho a la comunicación*”, com recomendações de políticas públicas de comunicação. O documento foi posteriormente utilizado como base para a formulação da LSCA.

O novo marco regulatório, aprovado em outubro de 2009, veda os oligopólios na radiodifusão, limita a participação dos três segmentos de prestadores de serviços (privado comercial, privado sem fins de lucro e estatal) em partes iguais, mediante a reserva de $\frac{1}{3}$ desse espaço para cada segmento de operadores e reconhece os operadores sem fins de lucro como licenciatários. No plano normativo, a nova lei atribuiu um papel mais ativo e regulador ao Estado, posição radicalmente diferente daquela das décadas anteriores.

Essas novas diretrizes estão muito mais próximas do conceito de direito à comunicação, referencial teórico diferente daquele utilizado pela tradição liberal, qual seja, de liberdade de expressão. O direito à comunicação é entendido, para além da proteção à liberdade individual de manifestação, como um direito coletivo que leva em consideração a interação entre sociedade e mídia, o acesso à arena pública por parte da população e seus condicionantes – como a concentração da propriedade.

Como ocorre em grande parte dos países latino-americanos, a pluralidade da mídia na Argentina é especialmente sensível em razão da alta concentração midiática em poucas mãos: as quatro maiores operadoras de cada meio de comunicação de massa (televisão aberta e a cabo; imprensa escrita e rádio) detêm aproximadamente 78% do mercado (BECERRA et al., 2009).

Todavia, cinco anos após a aprovação da LSCA, as novas normas apresentam baixo grau de materialização. Apesar do avançado marco legal, o governo ainda não conseguiu descentralizar o concentrado mercado de mídia argentino, pelo contrário, o direcionamento político das vultosas verbas de publicidade oficial ajuda a fortalecer grupos midiáticos próximos ao governo. Além disso, os meios de comunicação públicos seguem como instrumentos do governo de turno, e o único concurso aberto para a criação de novos canais de televisão foi adiado várias vezes até ser finalmente cancelado devido à demanda muito menor do que o esperado.

1.1 Justificativa

Durante muito tempo, o debate sobre a regulação dos meios de comunicação foi um tema proibido na América Latina, tratado como autêntico tabu (RAMOS, 1993), ainda que a característica na região fosse a assimetria entre os setores público e privado, com clara prevalência do último (MENDEL e SALOMON, 2011). Entretanto, o debate vem crescendo e ganhando mais espaço na sociedade ao longo dos últimos anos, principalmente pela articulação da sociedade civil e em razão da ascensão de governos progressistas de diferentes orientações ideológicas de esquerda que mantêm compromisso histórico com tal agenda (LARA, 2012; COUTINHO, 2005). Nesses termos, torna-se inadiável entender esse processo contemporâneo de transformação e suas consequências.

É imperioso também notar que a atual configuração política e social da América Latina contribuiu decisivamente para a experimentação de correspondentes políticas públicas, de modo que é essencial às ciências sociais

analisarem e compreenderem esse momento histórico e suas possíveis inovações (RAMOS, 2010).

A raiz do debate sobre o direito à comunicação e a regulação da mídia remonta à compreensão sobre o interesse público. Nesses termos: “a regulação envolve duas dimensões fundamentais que se opõem e podem se complementar: de um lado, o papel do Estado e, de outro, o alcance da ação dos empreendedores privados. A chave para resolução do conflito reside na compreensão da natureza dos serviços de comunicação, ou seja, se estes pertencem à esfera do empreendimento tipicamente privado ou se, diversamente, podem ser considerados como um bem público” (GOULART e BURITI, 2012, p.86).

Essencial, portanto, realizar um balanço crítico da LSCA, uma vez que esta apresenta muitos aspectos controversos em seu texto, como a questão do financiamento dos operadores sem fins lucrativos, tema que tende a se tornar um obstáculo à realização de seus objetivos caso não existam políticas públicas orientadas correspondentes (MASTRINI *apud* LUDUEÑA, 2010). Outro ponto vital diz respeito à distribuição da publicidade estatal e, ademais, a própria pluralidade dos canais estatais é questionável, uma vez que suas abordagens costumam ser excessivamente subordinadas aos interesses e conveniências dos governos de turno (NATASSON, 2010). A maneira de lidar com a concentração midiática já existente, prévia à formulação da LSCA, também é fundamental (GERMANO, 2011), tanto porque envolve grandes obstáculos (políticos, jurídicos etc.) na transição para o novo modelo, quanto porque esse movimento requer uma complexa engenharia institucional e diversos enfrentamentos políticos.

Tais contradições podem ser explicadas precisamente pelo fato de a Argentina estar passando de uma posição de regulação segundo os interesses do mercado para uma abordagem mais *garantista*, que tem como fundamento o direito à comunicação, de modo que algumas estruturas antigas convivem com as novas em gestação não sem contestações (LARA, 2012).

Outro aspecto digno de análise consiste em compreender o papel da sociedade civil na formulação da LSCA. Para Germano (2011), trata-se de uma característica chave para a compreensão do novo marco regulatório. Nesse sentido, a CRD é a coalizão das organizações civis que merece especial atenção devido à sua capacidade de aglutinar demandas de diferentes setores e de constituir um espaço horizontal de discussão (CÓRDOBA, 2011). Assim, impõe-se a investigação sobre o alcance da influência desse agrupamento de entidades e movimentos no novo marco regulatório adotado.

Em síntese, a LSCA é uma inovação nas políticas públicas de regulação das comunicações cuja importância transcende as fronteiras de seu país, isto é, o estudo dessa legislação se inscreve na reflexão mais geral sobre a ampliação dos direitos de cidadania no novo cenário histórico experimentado pela América Latina. Todas essas razões são suficientes para elegê-la como tema de estudo.

1.2 Objetivos

1.3 Objetivo Geral

Analisar a trajetória de elaboração e o conteúdo da Lei nº 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual [LSCA], a qual estabeleceu o novo marco regulatório da comunicação na Argentina.

1.4 Objetivos específicos

- Analisar as circunstâncias políticas, socioeconômicas e culturais em que foi implantada a *ley de medios*;
- Avaliar especialmente o papel e o peso da sociedade civil nesse processo através do exame da participação de grupos reunidos em torno da Coligação por uma Radiodifusão Democrática (CRD), tais como universidades, sindicatos, rádios comunitárias, comunidades aborígenes, organismos de direitos humanos etc.;

- Pesquisar como a LSCA trata temas como o financiamento dos operadores sem fins lucrativos, a distribuição da publicidade estatal e a pluralidade da linha editorial dos canais estatais;
- Analisar os termos da participação da sociedade civil nos organismos de gestão e controle desse novo sistema, ou seja, em que medida, há condições para que essa representação seja menos suscetível à influência política do governo de turno.

1.5 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa teve início com um exaustivo levantamento bibliográfico: tanto da trajetória histórica recente quanto da evolução político-institucional da Argentina, e também das reflexões e balanços contemporâneas que tratam diretamente da regulação da comunicação e particularmente da LSCA. Nesses termos, em boa medida interdisciplinar, o estudo se valeu de referências de várias áreas do conhecimento: Economia Política da Comunicação, História, Sociologia, Comunicação, Ciência Política e Políticas Públicas, especialmente.

Nesses termos, a bibliografia privilegiou a história política recente argentina e a reflexão sobre o campo da comunicação do país. A análise comparativa entre o texto final da LSCA e os 21 pontos para a democratização da comunicação da CRD serviu como ferramenta para o entendimento das relações entre sociedade civil e governo, assim como seu papel na formulação da legislação.

Foi feito levantamento cronológico do percurso que culminou com a implantação da LSCA, o qual abordou: a transição democrática do país e as circunstâncias que culminaram com a ascensão de Néstor Kirchner e depois de Cristina Kirchner; análise do processo de consultas públicas antes da remessa do projeto ao Parlamento e da participação da CRD; avaliação sobre a efetividade e os obstáculos do novo marco regulatório. Também foi utilizado o valioso recurso qualitativo de entrevistas com atores governamentais e não-governamentais, apoiadores e críticos da LSCA.

Sinteticamente, a pesquisa foi realizada conforme a sequência das seguintes etapas: Levantamento bibliográfico e definição das referências teórico-metodológicas; Reconstituição da cronologia que culminou com a LSCA; Análise geral da LSCA e de seus pressupostos; Análise da participação da CRD no processo de mobilização social e formulação da LSCA – quadro comparativo da LSCA e dos 21 pontos defendidos pela CRD; Produção de Relatório Parcial; Análise do processo de implantação da LSCA e das contestações judiciais; Análise específica sobre as formas de financiamento dos operadores sem fins lucrativos, a distribuição da publicidade estatal e a pluralidade da linha editorial dos canais estatais; Avaliação sobre os termos da participação da sociedade civil nos organismos de gestão e controle desse novo sistema e como transcorre a relação com o governo de turno; Entrevistas: membros do governo; porta-vozes do CRD; representantes da oposição; Organização conclusiva do levantamento empírico e sua confrontação com a literatura pertinente para produção de Relatório Final.

Foi de primordial importância para o projeto a realização de entrevistas com atores políticos envolvidos na discussão e na elaboração do novo marco regulatório: representantes da comunicação sem fins de lucro e professores universitários da área de comunicação, levantamento possível graças à concessão de bolsa de estágio de pesquisa no exterior desenvolvida junto à *Universidad Nacional de La Matanza*, sob a orientação do professor Jorge Zaffore, entre abril e junho de 2014. Os entrevistados foram:

1. Marcelo Ibarra (Barricada TV): TV comunitária sem fins de lucro localizada na IMPA, fábrica ocupada e administrada pelos seus trabalhos. A Barricada TV foi uma das primeiras emissoras sem fins lucro a conseguir uma autorização para transmitir seu sinal no bairro de Almagro.

2. Dámian Loreti: Advogado pela Universidade de Buenos Aires, Doutor em Ciências da Informação pela Universidade Complutense de Madri. Loreti é titular da Cátedra UNESCO Liberdade de Expressão da Faculdade de Jornalismo e Comunicação Social da Universidad Nacional de La Plata. Loreti é um dos redatores dos 21 pontos para a democratização da comunicação.

3. Eduardo Seminara: Vice-reitor da Universidade de Rosario e antigo membro da CRD, Seminara já fez parte da bancada governista na AFSCA e hoje cumpre mandato de deputado federal pelo *Frente para la Victoria*, FPV.

4. Faro TV (Fernando Truci): Canal de televisão comunitário e sem fins de lucro que fez parte da CRD.

5. José Cretazz: Editor de política no jornal *La Nación*, cobriu temas chave nos últimos anos: o *lockout* de 2008 e a Lei de Meios. Graduado na Universidade Austral, Cretazz é professor na Universidade Argentina da Empresa.

6. Jorge Zaffore: É pesquisador do Programa de Incentivos (PROINCE) do Ministério de Educação da Argentina e professor de graduação e pós-graduação na Universidade Nacional de La Matanza, na Universidade Nacional de La Plata e na Universidade de Buenos Aires. Zaffore já foi gerente da Associação de Radiodifusoras Privadas da Argentina (ARPA) e membro assessor da Comissão de Comunicação da Câmara de Deputados da Nação.

7. Marcelo Stubrin: Eleito quatro vezes como deputado federal pela *Unión Cívica Radical* (UCR), Stubrin faz parte da bancada de oposição na AFSCA, *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*.

8. Martín Becerra: Professor na Escola de Comunicação da Universidade Nacional de Quilmes e na Universidade de Buenos Aires, especialista em sociologia da comunicação e doutor em comunicação pela Universidade Autônoma de Barcelona.

9. Néstor Busso: Antigo presidente e agora membro Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, atual presidente do *Foro Argentino de Radios Comunitarias* (FARCO), organização que começou as reuniões da CRD. Hoje, Busso trabalha na rádio comunitária *Encuentro*.

10. Luis Vago (Radio del Pueblo): Rádio administrada no modelo de cooperativa, com um raio de alcance de 300 km e que fez parte CRD.

2. O percurso político argentino

2.1 Golpe militar e detenção da palavra

Quando a Junta Militar – liderada por Rafael Videla e complementada por Eduardo Massera e Orlando Agosti – derrubou Isabel Perón da presidência da República, em 24 de março de 1976, a sociedade argentina pouco soube fazer para reagir à intervenção autoritária. A desmobilização social, agravada pelo período de debilidade institucional anterior ao golpe, dificultou a organização de uma resposta articulada contra os planos militares e sua incursão autoritária. Essa paralisia gerou na própria sociedade um descontentamento com os partidos, com as organizações sociais, com o regime democrático e até mesmo com a própria capacidade de autogoverno (NAVARRO, PALERMO, 2007).

Tanto a imprensa quanto as instituições mais tradicionais de organização da vida política – os partidos políticos – falharam nas tarefas elementares de construir um discurso alternativo e de denúncia contra as graves violações aos direitos humanos patrocinadas pelo novo governo militar (NAGY, 2005). Disso resultaram dois fenômenos contraditórios: de um lado, a legitimidade da ditadura recém-instaurada, batizada pelos militares de “Processo de Reorganização Nacional” e, de outro, a situação de desamparo da sociedade, que contemplava o silêncio incomum dos atores políticos aos quais estava acostumada a conviver, a saber, sindicatos, partidos, imprensa e Igreja (ACUÑA, SMULOVITZ, 1995).

O general Videla confiou a importante missão de conter a inflação que castigava o país a Martínez de Hoz. O então novo ministro da economia buscou fazê-lo contrariando o modelo nacional-desenvolvimentista do período anterior, isto é, abrindo o mercado argentino aos fluxos internacionais e liberalizando o sistema financeiro. O tamanho do Estado deveria diminuir e sua sociedade, ser mais atomizada, ou seja:

O setor industrial foi substituído pelo setor financeiro obedecendo a uma estratégia que alterava substancialmente as políticas de inserção internacional vigentes no país até então (...). Deste modo, a Argentina, sob um governo ditatorial e ilegítimo, sob condições de total exclusão política e econômica, interrompeu a dinâmica de industrialização por

substituição de importações e passou por um processo de desindustrialização e esvaziamento do Estado. (RISTOFF, 2012, p.37)

Importante observar que o governo autoritário argentino não era uma exclusividade no Cone Sul. Na segunda metade do século XX, a América Latina passou por uma série de golpes de Estado organizados por instituições militares com apoio de elites civis. Para praticar essas ações e disseminar a via autoritária, no plano ideológico, uma suposta luta contra o comunismo foi a justificativa utilizada para angariar apoios internos e externos. Registre-se que àquela época vigorava uma ordem internacional bipolar sintetizada pela “Guerra Fria”. “Guerras quentes” poderiam eclodir, mas o principal componente desse ordenamento era a incompatibilidade entre dois sistemas políticos, ideológicos e econômicos – de um lado, o mundo ocidental orientado pelos princípios liberais da economia de mercado e da democracia e, de outro, o bloco soviético associado à planificação econômica e ao ideário socialista.

Fato é que as Forças Armadas mudaram o cenário político da América do Sul. Agora, os novos líderes não eram mais figuras carismáticas e com grande apelo popular, dos quais Juan Domingo Perón é o nome mais representativo dessa antiga geração deixada para trás. A Junta Militar se revela mais alinhada com a crescente burguesia nacional, que também mantinha laços com seus parceiros internacionais (NAVARRO, PALERMO, 2007) e essa nova aliança acreditava que o Estado deveria ocupar um papel diferente e ser menos severo (quer dizer, menos presente) na economia.

Assim, o mesmo Martinez de Hoz – sob as bênçãos de Rafael Videla e de outros quadros do regime militar – formulou a Lei Nacional de Radiodifusão n°. 22.285. O texto colocava os meios de comunicação à disposição do Executivo e da Doutrina de Segurança Nacional. Além disso, também excluía os atores sem fins lucrativos da disputa por concessões, criando um confortável campo para os canais privados alinhados com os interesses do “Processo”. Marino e Postolski (2009) consideram tais determinações tão autoritárias quanto privatistas. Autoritárias porque a regulação institucional da radiodifusão subordinava politicamente os beneficiários de concessões às conveniências do regime e de

seus governos. Privatistas porque abririam amplo espaço para a exploração comercial sem que existissem mecanismos reguladores democráticos ou mesmo espaço para outros atores concorrentes.

Nesse sentido, o artigo n° 26 da antiga legislação estabelecia a criação do Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), órgão responsável pela concessão de licenças de radiodifusão. Vinculado ao Poder Executivo, o seu diretório era formado por um membro de cada uma das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), um da Sociedade Interamericana de Imprensa, um membro da Secretaria das Comunicações e dois membros de empresas privadas de comunicação.

Segundo o texto da Lei Nacional de Radiodifusão n°. 22.285, o objetivo das emissoras deveria ser, dentre outros pontos, contribuir para o bem comum, para o fortalecimento da fé e da esperança, colaborar para o sentimento de amizade e cooperação internacional, além de contribuir para a “preservação da moral cristã”.

A sorte da Junta Militar e de seu influente economista mudou em 1980, quando uma crise de fuga de capitais esgotou o modelo econômico ditatorial, gerando uma inflação anual de 90%, recessão e queda no salário real (COGGIOLA, 2012). Videla foi substituído por Roberto Viola e Martinez de Hoz perdeu seu posto de ministro.

Somaram-se à crise econômica as denúncias internacionais das perseguições políticas e desaparecimentos perpetrados pelo aparato repressivo, o que já causava dificuldades diplomáticas e econômicas ao governo argentino. Assim, foi em um clima de hostilidade e nacionalismo, semelhante ao da Copa de 1978, que a mídia recebeu a visita da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), a qual seria responsável por investigar as sucessivas acusações contra os direitos humanos. Os organismos de direitos humanos já articulados, em especial a Liga Argentina e a Serviços de Paz e Justiça (SERPAJ), conseguiram aproveitar a estadia da Comissão para apresentar diversos depoimentos (NAVARRO, PALERMO, 2007). O arquiteto e artista plástico Adolfo Pérez Esquivel, ativista da SERPAJ, chegou, inclusive, a receber

o Prêmio Nobel da Paz em 1980 por sua participação na defesa dos direitos humanos. Esquivel, preso político entre 1977 e 1979, fez campanha para denunciar os desaparecimentos forçados realizados durante o governo de Videla.

Segundo Bobes (2010), essa mesma sociedade civil organizada tomou como ponto de partida o discurso dos direitos humanos, para depois da redemocratização firmar-se como agente político importante e interlocutor do Estado. Parece evidente que a sociedade civil foi responsável por ampliar o conceito de cidadania e colocar em pauta temas e discussões antes negligenciadas pela organização partidária tradicional, e assim o *locus* da política deixou de ser exclusivamente o das lutas políticas para passar a integrar o campo da sociedade civil em seus diversos âmbitos. Vale ressaltar que, apesar de trabalhar com o Estado, a força dessa estrutura se alimenta do próprio antipartidarismo e da descrença nas instituições tradicionais, de modo que o fortalecimento da sociedade civil estava inversa e diretamente relacionado com a atrofia do Estado.

Após a divulgação do relatório final da visita, as conclusões da CIDH sobre as sistemáticas violações de direitos humanos colocaram a Junta Militar na berlinda e numa situação de pressão crescente. Não só os próprios organismos nacionais e internacionais de direitos humanos estavam mais organizados como a imprensa mudou de postura. A condenação pública da CIDH pelo regime fez crescer o número de denúncias na imprensa, tirando muitos meios de comunicação do silêncio sobre o assunto. A discussão sobre as violações passou a ocupar um lugar central na agenda pública e tornou-se uma pauta central do processo de redemocratização (BOBES, 2010). Os jornais abandonaram a defesa ufanista da pátria argentina para engrossar o tom dos questionamentos ao regime militar que começava a balançar. Contudo, embora a discussão sobre os direitos humanos fosse central, o fracasso econômico foi o elemento que causou maior desgaste ao governo (NAVARRO, PALERMO, 2007).

Entre abril e meados de junho de 1982, o general Leopoldo Galtieri (último militar a presidir a Argentina) tentou uma desesperada e surpreendente medida para recuperar a credibilidade do regime junto à população e buscar a unificação nacional: um confronto bélico com o Reino Unido! A disputa era pela soberania das Ilhas Malvinas (ou *Falklands*, no entendimento dos britânicos). Embora a campanha pela soberania argentina sobre as Malvinas tenha conseguido atrair a simpatia da população no seu início – precisamente pelo apelo nacionalista e pela ousadia de desafiar uma grande potência supostamente em defesa da soberania do território nacional –, a rápida derrota militar (que causou a morte de centenas de combatentes e um saldo de milhares de feridos) e a desmoralização diante do inimigo reverteram o cenário e desgastaram ainda mais a Junta e o próprio regime militar.

2.2 A redemocratização

Com o desgaste político, causado em grande medida pela desmoralizante derrota militar do país na guerra das Malvinas, e face ao esgotamento econômico do projeto militar, novas eleições foram convocadas para, enfim, abrir o caminho da transição democrática. Nelas, Raul Alfonsín, candidato da *Unión Cívica Radical* (UCR), derrotou o candidato do Partido Justicialista (PJ), Ítalo Luder, por 51,7% contra 40,1% dos votos. Com isso, caiu o mito de que o peronismo, conhecido por sua capacidade de mobilização dos estratos populares, seria imbatível em eleições livres (TORRE, 2004). O peronismo era derrotado nas urnas por seu rival histórico – o radicalismo. Advogado, Alfonsín era o primeiro presidente civil depois de sete anos e se notabilizou por defender gratuitamente os perseguidos pelo “Processo de Reorganização Nacional”.

No campo comunicacional, os novos dirigentes governaram por meio de decretos. A distribuição do espectro aumentou e a expansão da TV a cabo não precisava de licitação (JAMBEIRO, 1999). Já na distribuição das licenças, os critérios foram obscuros (GARCÍA, 1995). Simultaneamente, acompanhando a tendência internacional, houve também um aumento das rádios comunitárias.

A única tentativa de reabrir o debate sobre um novo marco regulatório foi articulada no Conselho de Consolidação da Democracia (Cocode), um grupo reunido para a discussão da transição para a democracia:

O projeto elaborado pelo Cocode em 1987, primeiro antecedente da atual Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, foi feito após intensa análise de legislações estrangeiras. Propunha a criação de uma autoridade de aplicação com um corpo colegiado, assessorada por uma junta de organizações sociais; juntas regionais como autoridade de aplicação local; criação de um sistema audiovisual governamental e outro estatal; permitia o acesso a licenças a sociedades com e sem fins de lucro; criava o defensor do público; limitava os meios gráficos a ter apenas 33% do capital votante de uma empresa de radiodifusão na mesma área de cobertura da publicação impressa; permitia que até cinco emissoras transmitissem em rede, mas apenas 30% de sua programação; e fixava a cota de pelo menos 25% de produção própria. (MASTRINI, 2009; LARA, 2013, p. 103)

Entretanto, devido à disputa entre os empresários da mídia com o governo, o projeto enviado pelo Executivo ao Congresso diferiu muito do original. Ainda assim, o projeto não foi aprovado.

O sucessor de Alfonsín, o peronista Carlos Menem (do Partido Justicialista) fragilizou ainda mais a regulação comunicacional argentina sob a ótica da pluralidade ao permitir a propriedade cruzada dos meios de comunicação e elevar de 4 para 24 o máximo de licenças permitidas para um mesmo prestador de serviços midiáticos (ZUNINO, 2012).

Importante lembrar que a sucessão de Alfonsín também foi conturbada, pois este antecipou a eleição em sete meses para tentar arrefecer o descontentamento popular com o baixo crescimento econômico e com o processo hiperinflacionário que corroía a riqueza nacional e concentrava renda, gerando grande descontentamento popular.

2.3 Os anos liberais

Com as eleições de 1989, o Partido Justicialista venceu e assim o peronismo voltou ao poder. Carlos Menem foi eleito com 47% dos votos, contra 32,45% de Eduardo Angeló, da UCR. O antigo governador da pequena província de Rioja, apesar de se eleger junto a bandeiras peronistas clássicas (justiça, nacionalismo, desenvolvimento etc.), surpreendeu seu eleitorado com uma subsequente guinada pró-mercado (SANTORO, 2008).

Como destaca Coutinho (2006), Menem fez parte de um momento de uniformidade em políticas econômicas na América Latina. A reforma do Estado idealizada e realizada nos anos 1980 foi uma resposta ao crescimento da dívida pública e ao excesso de gastos dos Estados nacionais nos anos anteriores. A resposta adotada consistiu em diminuir o papel estatal na economia, o que aconteceu na forma de uma série de privatizações, abertura comercial, desnacionalização da economia argentina, desindustrialização, desregulamentações e diminuição dos direitos trabalhistas. Tal processo resultou em crises inflacionárias só atenuadas no final da década de 1990. Foi criado, então, um consenso de que os Estados precisariam se adaptar às regras do “livre-mercado” para alcançarem o desenvolvimento. Esse direcionamento foi protagonizado por Carlos Menem na Argentina, Fernando Henrique Cardoso no Brasil, Juan Carlos Monti no Paraguai, Rafael Caldera na Venezuela, além de uma série de outros presidentes latino-americanos a partir da influência que irradiava dos governos da britânica Margareth Thatcher e do norte-americano Ronald Reagan, sintetizados no Consenso de Washington – conjunto de medidas orientadas para o ajuste macroeconômico neoliberal.

As reformas liberais não propiciaram ganhos para a população: pelo contrário, a pobreza, o desemprego e a desigualdade aumentaram. A relação entre o Estado e a sociedade também foi transformada, e o Estado passou perdeu protagonismo na regulação econômica com forte impacto social:

Essa intensa mercantilização produziu uma transformação social vertiginosa que levou os indivíduos de uma lógica cidadã a uma lógica patrimonialista. Os amplos setores que foram envolvidos nesse processo abraçaram a expansão do novo individualismo e também

uma específica dissociação — e em certos casos tensão — entre sua condição social "tradicional" derivada do trabalho e sua condição de poupador ou investidor imiscuído nos vaivéns do mercado financeiro. (CHERESKY, 2002, p. 7)

Diante da ineficiência social dos rumos políticos adotados, os anos 2000 assistiram ao surgimento de uma série de novas lideranças mais afinadas com as demandas sociais, para as quais o neoliberalismo falhava em atender as demandas populares. Esses mesmos personagens acompanharam de perto o período das ditaduras militares e participaram da redemocratização de seus países, agora, porém, assumindo democraticamente o comando de seus países:

O nacionalismo do começo do século XXI é uma resposta política ao que foi interpretado como equívoco imposto pela tese neoliberal nas décadas precedentes. (...). Em essência, os anos 2000 marcam o fim do pensamento único, da hegemonia neoliberal, e o início de um período de maior pluralidade e de desdobramentos futuros, em que se encontram diferentes formas democráticas de enfrentar os problemas da liberalização econômica. Isso não implica, certamente, uma volta ao passado isolacionista autárquico ou de maior protecionismo. Mas, por certo, ajuda a unir as sociedades sul-americanas sob novas formas, reorientando políticas para o desenvolvimento e melhores modos de inserção no mundo contemporâneo. (COUTINHO, 2006, p. 118)

2.4 Que se vayan a todos

O surgimento dessas novas lideranças políticas na América Latina contou com um capítulo a mais no caso argentino. A inflação crescente, o aumento do desemprego e a moratória da dívida externa marcaram 2001 como um ano atípico. As dificuldades econômicas pioraram as condições materiais da população: 53% dos argentinos chegaram a viver abaixo da linha da pobreza. O *default* representou não só uma crise do governo de turno; mas também um questionamento do próprio regime político (MOCCA, 2005).

O péssimo desempenho econômico se refletiu em descontentamento popular. Entre as eleições de 1999 e 2001, as abstenções passaram de 18,4 %

a 26,3 %, ou seja, deixaram de comparecer às urnas cerca de 2, 5 milhões a mais de cidadãos. Os votos brancos e nulos representaram aproximadamente 22% da votação consignada em 2001, em contraste com 6,6 % em 1999. Perto de quatro milhões de eleitores optaram por essas formas de contestação e expressão crítica. Os principais partidos – o Partido Justicialista (PJ) e *El Frente País Solidario* (FREPASO) – saíram bastante fragilizados daquela eleição (CHERESKY, 2002). Estava instaurada, mais uma vez, uma crise de representação partidária.

Os principais animadores da descrença na política de partidos são os comunicadores sociais, líderes de opinião e dirigentes políticos vindos da centro-esquerda e centro-direita. De modo geral, essas pessoas são das classes média e média-alta, têm alto nível de educação e informação política e fácil acesso aos meios de comunicação (TORRE, 2004).

Portanto, houve uma mudança nas expectativas do comportamento da classe política por parte dos eleitores, surgiram novos paradigmas da cultura política e da relação eleitor-político. As organizações e atores extragovernamentais conseguiram, a partir dos anos 1980, pautar assuntos para a estrutura política tradicional, como foi o caso com a liberalização da economia e a justiça de transição (TORRE, 2004). A origem dessa mudança foi o movimento dos direitos humanos, que se fortaleceu ainda na ditadura argentina. Sua crítica à arbitrariedade estatal se estendeu também a uma vigilância e crítica de outras ações do Estado (PERUZZOTTI, 2002a). Nessa esteira, também se integrou o jornalismo investigativo com denúncias de corrupção e abuso de poder do governo, o que acabou gerando uma politização da agenda pública (PERUZZOTTI, 2002b). Com a interferência dos atores da sociedade civil na agenda pública, novas perspectivas, diferentes daquelas das organizações partidárias tradicionais, foram trazidas à cena política.

Enquanto isso, o cargo de maior importância do Executivo – a presidência da República – era palco de profunda instabilidade. O sucessor de Menen, Fernando de la Rúa (UCR), foi alvo de grandes protestos e sofreu intensas pressões pelos péssimos indicadores econômicos. Além disso, as políticas

públicas de comunicação não mudaram de rumo com de la Rúa. Nesse sentido, o novo presidente manteve muito do antigo modelo.

Fernando de la Rúa foi eleito presidente pela Frente País Solidário (FREPASO). Essa frente reunia diversos partidos de esquerda e, desde 1997, a Unión Cívica Radical (UCR). O grupo surgiu como alternativa ao discurso neoliberal do então presidente Carlos Menem e participava do debate público dos rumos do país. A FREPASO organizou a pauta da esquerda de modo que o discurso antissistema foi abandonado, trazendo o debate para o plano das reformas concretas para atacar a desigualdade social e o modelo econômico vigente (MOCCA, 2005).

Contudo, no dia 19 de dezembro, em um cenário de revolta social, de la Rúa fez um pronunciamento condenando o que chamou de “inimigos da República” e anunciou o Estado de Sítio após uma série de saques a supermercados e lojas. Foi o estopim para que os pannels ganhassem volume e ocupassem lugares importantes de manifestações, como o mais tradicional ponto de encontros políticos da capital, a *Plaza de Mayo*. As forças policiais e repressivas tentaram esvaziar o espaço público à força e, no enfrentamento decorrente, a repressão deixou um saldo de vários mortos. As manifestações ganharam, então, o apoio da classe média. O grito de ordem era “que se vayan a todos”, marcando uma ampla rejeição ao sistema político tradicional. Diante da situação de descontrole, o presidente renunciou. Eduardo Duhalde foi eleito interinamente pelo Congresso.

O descontentamento expressado pela população pode ser entendido, também, como uma insatisfação com o discurso político-partidário. Afinal, durante a guinada neoliberal dos anos 1990, havia um consenso entre os principais políticos quanto ao “pensamento único” presente na organização social e economia. Com o colapso desse modelo em 2001, não só estes caíram em descrédito junto à população, como o mesmo também ocorreu em alguma medida com seus opositores, acusados de omissão por não advertirem a população sobre os riscos da economia neoliberal e seus efeitos (CHERESKY, 2002).

Vale lembrar que a crise econômica e social de 2001 também representou um duro golpe na identidade nacional dos argentinos, que se viam como cidadãos com grande acesso cultural e condições econômicas favoráveis (SARLO, 2001), mas a perspectiva da pobreza e da miséria eram novidades para a Argentina. Assim, a crise rompeu as noções de pertencimento do povo argentino, corroendo a sensação de integrar uma sociedade nacional.

2.5 O Kirchnerismo

Na sequência dessa aguda crise, ascende à presidência argentina uma figura antes menor no Partido Justicialista, o ex-governador da pouco expressiva província de Santa Cruz: Néstor Kirchner exerceu mandato presidencial de 2003 a 2007, e contou com o apoio do então presidente Eduardo Duhalde durante as eleições, aliança que posteriormente foi rompida. A eleição do candidato peronista também ocorreu em circunstâncias especiais:

Kirchner ganhou as eleições após o ex-presidente Carlos Menem desistir de concorrer ao segundo turno, apesar de este último ter vencido o primeiro turno com 24,36% dos votos válidos contra 22% de Kirchner. As pesquisas e projeções indicavam um triunfo de Kirchner com mais de quarenta pontos de diferença no segundo turno. (VADELL, 2006, p.2)

Apesar do início de mandato conturbado, uma vigorosa retomada econômica conseguiu trazer estabilidade ao novo gabinete – a economia argentina cresceu, em média, 9% entre 2003 e 2007. O desemprego caiu de 20,4 % para 7,5% em 2007. Poucos anos depois de uma das maiores crises sociais de sua história, a Argentina, conseguia uma das expressivas taxas de crescimento do mundo. Essa melhora inesperada foi creditada ao novo presidente (CHERNY, FEIERHERD, NOVARRO, 2010).

Além de Néstor Kirchner, uma nova geração de presidentes é empossada na América Latina: Hugo Chávez na Venezuela, Lula no Brasil, Evo Morales na

Bolívia, dentre outros. Ao contrário da situação dos anos 1990, quando a elite política seguia uma orientação neoliberal, esses novos presidentes diferenciaram-se por uma maior afinidade com a agenda social da população, identidade reforçada em alguns casos pela própria origem popular dos novos governantes. Houve também uma reinterpretação do papel que o Estado deveria desempenhar na sociedade, percebeu-se que as políticas públicas poderiam funcionar para induzir o crescimento e alterar a realidade da população (COUTINHO, 2006). Afinal, o debate político também é invadido por uma novidade, a revisão do pensamento econômico e social da década passada. Passou a prevalecer a compreensão de que as reformas econômicas liberalizantes não trouxeram benefícios econômicos para a maior parte da sociedade e ainda prejudicaram a qualidade de vida da população, e também houve um crescente repúdio à onda de privatizações. Essa inflexão aconteceu de maneira mais aguda em alguns países do que em outros (CHAVEZ, 2007).

Uma das marcas da nova orientação política da região que se fez presente na Argentina foi a mudança na política de direitos humanos. A lei de Obediência Devida e a Lei de Ponto Final, criadas pelo governo Alfonsín para proteger os militares que cometeram crimes contra a humanidade, foram revogadas. O novo presidente também adotou um tom de mais autonomia e ocasionalmente de confronto com os Estados Unidos e a Europa na política exterior. Tais mudanças trouxeram eleitores das classes médias urbanas que antes não eram próximos do peronismo (CHERNY, FEIERHERD, NOVARRO, 2010).

Apesar das mudanças mencionadas, as políticas para comunicação pouco se alteraram durante o governo de Néstor Kirchner. O marco regulatório formulado durante a ditadura militar foi mantido, novas licitações para a entrada de novos atores não foram feitas e o Decreto nº 527 renovou automaticamente por mais 10 anos as concessões de radiodifusão dos agentes privados (MENDES, 2012). Em um ato amistoso com os operadores privados, o governo permitiu um negócio que deixaria o Grupo Clarín obter uma enorme fatia do mercado de TV a cabo argentino:

A fusão das operadoras Cablevisión e Multicanal foi acertada no segundo semestre de 2006 entre o grupo Clarín e o grupo investidor norteamericano Fintech Advisory. Pelo acordo, o grupo argentino passava a ter 60% das duas empresas, que juntas alcançam cerca da metade dos assinantes de televisão da Argentina (47% à época do acordo). O grupo Clarín já detinha, à época, o controle de Multicanal. (LINS, 2009, p. 13)

Contudo, a relação amistosa do governo com os grupos de mídia estava prestes a acabar. Nas eleições de 2007, Néstor Kirchner não concorreu à reeleição. A nova candidata seria a então senadora de Buenos Aires e mulher do então presidente, Cristina Kirchner. Graças ao seu carisma, ao prestígio do marido e, sobretudo, à aprovação popular do governo de Néstor Kirchner, a ex-senadora foi eleita no primeiro turno.

Logo no início de seu mandato, a primeira mulher eleita para o mais alto cargo do Executivo enfrentou 129 dias de protestos e greves organizadas por lideranças do agronegócio. A disputa acontecia porque Cristina baixou um decreto aumentando os impostos sobre a exportação de soja de 35% para 45% e estabelecendo novos impostos sobre outros produtos agrícolas, como o trigo. Essas taxas estavam em baixa desde o governo de Carlos Menem. Contudo, após a crise de 2001, o então presidente Néstor Kirchner retomou as cobranças. Após o bloqueio de ruas e de estradas com tratores e de uma crise de desabastecimento de alimentos, combustíveis e produtos industriais, Cristina Kirchner perdeu o braço de ferro e a resolução 125/08 foi revogada.¹

Durante a disputa, o grupo de comunicação Clarín, antes relativamente amistoso com os Kirchner, ficou ao lado do movimento de contestação. Como consequência, as relações políticas entre o maior grupo de comunicação do país e os Kirchner foram rompidas. Percebendo isso, Cristina retomou as conversas com a Coalición por la Radiodifusión Democrática, CRD, movimento integrado por diversos setores da sociedade civil (universidades, sindicatos, rádios

¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL608702-5602,00.html>>. Acesso em 12 dez. 2013.

comunitárias, comunidades aborígenes, organismos de direitos humanos etc.) que havia formulado em 2004 um documento com 21 pontos para um novo marco regulatório para as comunicações, abrindo a discussão para a apresentação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA).

2.6 Colapso econômico e crise de representação

A Crise de 2001 representa um ponto de virada na história argentina recente. A política de conversibilidade – que estabelecia a paridade de valor entre o peso e o dólar – e as profundas reformas neoliberais inauguradas pela presidência de Carlos Menem levaram à Argentina ao limite do endividamento, à desindustrialização e à escalada inflacionária. Para um país habituado a um razoável padrão de equilíbrio socioeconômico ao longo do século XX, a situação econômica deteriorou rapidamente as condições materiais dos cidadãos: no período, 53% dos argentinos chegaram a viver abaixo da linha da pobreza². Entre o fim de 2001 e o início de 2002, acontecem uma série de saques, protestos e o estado de sítio chega a ser declarado. O colapso foi tão profundo que, em apenas 12 dias, o país teve quatro presidentes diferentes.

A profunda crise institucional representou não só uma crise do governo de turno, mas também um questionamento do próprio regime político (MOCCA, 2005). A identidade nacional dos argentinos sofreu um duro golpe durante o período, e a pobreza e a fome se revelaram realidades novas para muitos, que antes se viam como cidadãos com grande acesso cultural e condições econômicas favoráveis (SARLO, 2001).

O descontentamento da população pode ser entendido, também, como uma insatisfação com o sistema político-partidário e uma frustração com o processo de transição do país, pois a democratização não foi acompanhada de um movimento correspondente de inclusão e melhoria das condições sociais.

2 Dados disponíveis em: http://www.cepr.net/documents/publications/argentina_2002_09_03.htm. Acesso em 20 out. 2013.

Durante a guinada neoliberal dos anos 1990, havia um consenso entre os principais políticos quanto ao “pensamento único” representado pelo neoliberalismo. Com o colapso desse modelo em 2001, não só estes caíram em descrédito junto à população, como o mesmo também ocorreu em alguma medida com seus opositores, acusados de omissão por não advertirem a população sobre os riscos da adoção do receituário econômico neoliberal e de seus efeitos perversos (CHERESKY, 2002).

A desconfiança frente aos partidos foi um dos pontos marcantes da crise – e o lema dos protestos era *que se vayan a todos*. A quantidade de votos nulos e brancos aumentou consideravelmente: entre as eleições de 1999 e 2001, as abstenções passaram de 18,4% a 26,3% como proporção do total-padrão, ou seja, deixaram de comparecer às urnas cerca de 2,5 milhões a mais de cidadãos. Os votos brancos e nulos representaram aproximadamente 22% da votação consignada em 2001, em contraste com 6,6% em 1999. Perto de quatro milhões de eleitores optaram por essas formas de contestação e expressão crítica. E os principais partidos políticos – o *Partido Justicialista* (PJ) e *El Frente País Solidario* (FREPASO) – saíram bastante danificados daquela eleição (CHERESKY, 2002).

O grande descontentamento com o sistema partidário tradicional, a crise social e os preocupantes números da pobreza contribuíram para o resultado inesperado da eleição presidencial de 2003. Em uma disputa com três candidatos do *Partido Justicialista* (Néstor Kirchner, Rodríguez Saá e Carlos Menem), o ex-governador da pouco expressiva província de Santa Cruz, Néstor Kirchner, passa ao segundo turno com Carlos Menem. Antecipando-se a uma contundente derrota prenunciada pelas pesquisas de opinião pública, o ex-presidente Menem desiste de disputar o segundo turno e Néstor Kirchner é eleito presidente com 22% dos votos no primeiro turno.

Apesar do início de mandato conturbado, uma vigorosa retomada econômica conseguiu trazer estabilidade ao novo governo: a economia

argentina cresceu, em média, 9% entre 2003 e 2007³; o desemprego caiu de 20,4 % para 7,5% em 2007. Poucos anos depois de uma das maiores crises sociais de sua história, a Argentina conseguia uma das expressivas taxas de crescimento do mundo. Essa melhora inesperada foi creditada ao novo presidente (CHERNY, FEIERHERD, NOVARRO, 2010). Já a política de direitos humanos do novo governo foi marcada por uma mudança substancial: a Lei de Obediência Devida e a Lei de Ponto Final – criadas pelo governo Raul Alfonsín da *Unión Cívica Radical* (UCR) na década de 1980 para proteger os militares que cometeram crimes contra a humanidade – foram revogadas e os militares, julgados.

O novo chefe do executivo adotou um tom diferente para tratar do neoliberalismo, apontado como responsável pela crise econômica, e defendia o resgate da capacidade reguladora do Estado (LARA, 2013). O tom crítico frente à onda neoliberal dos anos de 1990, aliás, é comum a toda América Latina, onde passou a prevalecer a compreensão de que as reformas econômicas liberalizantes não trouxe benefícios econômicos para a maior parte da sociedade e ainda prejudicou enormemente a qualidade de vida da população. Ademais, também ocorreu um crescente repúdio à onda de privatizações (CHAVEZ, 2007). A mudança de rumos foi percebida por vários setores da sociedade civil, que se se aproximaram do governo na presidência de Néstor Kirchner:

Creio que Néstor Kirchner mudou a direção da política argentina. Os primeiros governos da democracia foram uma continuidade da ditadura em muitos aspectos. E foram governos submetidos pelo poder econômico. Alfonsín conseguiu diminuir o poder dos militares, mas não enfrentou os poderes econômicos. Menem não só não enfrentou como se subordinou e colocou o governo ao serviço do poder econômico e toda a etapa neoliberal de apequenamento do Estado, privatizações e flexibilização trabalhista. Foi claramente um governo a serviço do poder econômico concentrado (...). Parece-me que as políticas de inclusão e de direitos humanos foram avançando gradualmente. E isso foi produzindo rupturas com o poder econômico, e o que hoje vivemos é um grande conflito entre poder econômico e poder político. Isso é inédito na história argentina; o poder político esteve subordinado ao poder econômico, agora o poder político quer por limites e estabelecer

3 Dados macroeconômicos do governo de Néstor Kirchner disponíveis em: <http://www.cep.gov.ar/descargas_new/panorama_sector_industria/estudios_del_sec_ind/2008/s57_indarg_2003_2007.pdf>. Acesso em nov. 2013.

regras para o funcionamento da economia.⁴

Todavia, as políticas públicas de comunicação no governo de Néstor Kirchner mantiveram a estrutura concentrada dos meios de comunicação. O marco regulatório formulado durante a ditadura militar foi conservado, novas licitações para a entrada de novos atores não foram feitas e o Decreto n° 527 renovou automaticamente por mais 10 anos as concessões de radiodifusão dos maiores conglomerados do setor, entre eles *Clarín* e *Telefónica*. O antigo governador província de Santa Cruz também aprovou a Lei de Preservação de Bens e Patrimônio Cultural, popularmente conhecida como “Lei Clarín”, que estabelecia o limite de 30% para a participação do capital estrangeiro no capital acionário dos meios de comunicação nacionais. A nova lei impediu que credores estrangeiros absorvessem os endividados conglomerados de comunicação do país. A orientação das políticas públicas de comunicação só chegaria a uma nova fase com a chegada de Cristina Kirchner à presidência, no ano de 2007 (BECERRA, 2013).

3. Novos rumos e Coalición por una Radiodifusión Democrática

3.1 A redemocratização da palavra e a sociedade civil

Após uma violenta ditadura de seis anos – que só ruiu em razão da derrota humilhante na Guerra das Malvinas e da crise política, econômica e social do país –, durante sua redemocratização, a Argentina assistiu ao fortalecimento de redes de novos atores políticos e sociais. Antes alijados da esfera pública pelo regime militar, atores sociais outrora silenciados puderam expor suas demandas e lutar por mais direitos. Os novos participantes foram comunidades universitárias, sindicatos de trabalhadores, organismos de direitos humanos, rádios comunitárias, organizações de bairros e outras instituições da

⁴ Depoimento de Néstor Busso. Entrevista ao autor em 8 de maio 2014. Busso é presidente do *Foro Argentino de Radios Comunitarias* (FARCO), organização envolvida na formulação da *Coalición por una Radiodifusión Democrática* (CRD).

sociedade civil. A articulação desses grupos historicamente excluídos trouxe para a agenda da democratização assuntos historicamente ignorados pelo sistema partidário tradicional (BOBES, 2010), incluindo especialmente a agenda da democratização da comunicação.

Nesse debate, um desses grupos foi especialmente importante por realizar uma convocatória ampla de interessados e participar na discussão de um novo marco regulatório das comunicações em maio de 2004, o Fórum Argentino de Rádios Comunitárias (FARCO):

A principios de los 90 se comienza a organizar lo que luego sería FARCO, el Foro Argentino de Radios Comunitarias. Desde 1987, aproximadamente, en distintos puntos del país habían comenzado a surgir proyectos radiofónicos que buscaban amplificar las voces de distintos grupos que habían estado largamente silenciados. Está en discusión si fueron producto de la denominada “primavera democrática” iniciada en 1983, o por el contrario, de la sensación de desengaño y desilusión que ese mismo sistema estaba generando en una buena parte de la población. (BUSSO, JAIMES, 2011, p. 14)

Os organismos envolvidos no debate sobre a comunicação percebiam as possibilidades de mudança que o novo governo de Néstor Kirchner possibilitava. Assim, a referida chamada conseguiu reunir uma ampla aliança de atores sociais já organizados na disputa por uma nova política pública de comunicação, e muitos deles já coordenavam ações conjuntas. O grupo formado por ONGs, sindicatos (Central dos Trabalhadores Argentinos, CTA, e Confederação Geral do Trabalho, CGT), organismos de direitos humanos (Mães e Avós da Praça de Maio), universidades (Universidade de Buenos Aires, Universidade Nacional de La Plata), canais e rádios comunitárias e cooperativas (Associação Mundial de Rádios Comunitárias, AMARC e FARCO), professores universitários, funcionários da área de comunicação do governo e outros atores deu lugar à formação da *Coalición por una Radiodifusión Democrática* (CRD), que teria papel chave na formulação da futura Ley de Medios (SEGURA, 2011). O fator determinante para a reunião de uma miríade de organizações tão diferentes foi a premente necessidade de elaborar uma nova legislação para a radiodifusão, pauta pendente desde a redemocratização do país em 1983.

O objetivo do grupo era aglutinar forças para conseguir intervir nas políticas públicas de comunicação e resistir ao forte *lobby* dos grupos monopólicos da comunicação. Nesse sentido, a CRD foi uma tentativa de reunir as vozes que protestavam por uma mudança no marco regulatório da comunicação e ir além das diferenças existentes entre alguns grupos em suas propostas de reivindicação para conseguir uma unidade em torno de um projeto (CÓRDOBA, 2011). Afinal, nada menos do que 73 iniciativas para um novo marco regulatório fracassaram entre o fim da Ditadura e a aprovação da LSCA (BUSSO, JAIMES, 2011):

Nós percebemos que, nós, na FARCO, não tínhamos nenhuma possibilidade de transformar (o marco regulatório). O poder a ser enfrentado era muito grande. E então mantínhamos contato e diálogo com diversos setores, até que um dia os convocamos para nos reunirmos e trabalhar juntos com a ideia de que uma lei é sempre produto de uma correlação de forças. A lei não é simplesmente uma decisão do governo, é preciso construir força social e política para fazer possível uma mudança na legislação, ela é a cristalização de uma determinada relação de poder, uma relação de forças. Tínhamos que juntar forças para isso, e assim convocamos distintos setores com quem tínhamos contato. Os sindicatos, as universidades, os organismos de direitos humanos, o que depois foi a *Coalición* [CRD]. Nós os convocamos à nossa sede, que é um escritório relativamente pequeno, qualquer uma das organizações tinha sedes maiores. Vendo em perspectiva, as outras organizações que haviam feito convocações competiam entre si. As universidades com os sindicatos, as universidades umas com as outras, havia uma disputa, não queriam se sentar com os sindicatos etc. Nós convocamos sem competir com nada, ou seja, colocamos um objetivo comum e ninguém pensou que queríamos capitalizar isso.⁵

Alguns fatores sobre a trajetória da CRD merecem destaque. Desde o fim da ditadura, a sociedade civil foi se fortalecendo como um ator social de destaque e com capacidade de pressão política e de interlocução com o Estado. Esse poder de influir no debate público começou com o movimento dos direitos humanos, para depois chegar às outras esferas, como os casos da justiça de transição e a agenda da economia (TORRE, 2004; BOBES, 2010).

Outro ponto de destaque é que na América Latina as organizações sociais tiveram papel proeminente na disputa pela democratização das

5 Depoimento de Néstor Busso. Entrevista ao autor em 8 de maio 2014.

comunicações. Enquanto em algumas décadas atrás o debate era fomentado por governos em fóruns multinacionais – como no caso do Informe MacBride, em 1980 –, atualmente essa pauta é sustentada e defendida pela sociedade civil (CÓRDOBA, 2011).

A CRD é produto, portanto, de um debate sobre a comunicação acumulado por diversos atores que não articulavam suas demandas de maneira conjunta. A união de todas essas vozes permitiu que sua discussão fosse alçada a um patamar impossível de ser atingido de maneira isolada, como acontecia no passado. Em suma, a agenda da democratização das comunicações sofre um forte impulso a partir da ação organizada de instituições da sociedade civil, o que repercute, em alguma medida, em sua acolhida pelo sistema político.

3.2 Os 21 Puntos da plataforma da CRD

Ciente das dificuldades de sustentar isolada e solitariamente um projeto de lei, a CRD entendeu que teria mais chances de sucesso caso organizasse suas demandas em uma série de pontos. Assim, emergiram 21 recomendações para a nova legislação, simbolicamente uma para cada ano desde o fim da ditadura. O ponto de partida do texto foram duas propostas encaminhadas por Néstor Busso e Dámian Loreti. Estabelecidos os 21 pontos, o próximo passo foi sua divulgação em diversas plataformas como internet, rádio, folhetos, dentre outros; além disso, a proposta também foi enviada ao Executivo, ao Congresso e aos partidos políticos.

Em 27 de agosto de 2004, foi realizada uma transmissão na Rádio Nacional em Buenos Aires, retransmitida por diversas emissoras comunitárias, universitárias, públicas e algumas empresas privadas, para divulgar o documento elaborado. O programa contou com a participação de Hebe de Bonafini, uma das fundadoras do grupo Mães da Praça de Maio – grupo de larga repercussão e prestígio na luta contra a ditadura. O próximo passo planejado pela organização foi uma reunião com o presidente Néstor Kirchner. Contudo, o chefe do Executivo não atendeu à CRD e foi realizada uma reunião com cerca

de 100 pessoas com o Secretário de Imprensa de seu governo, Enrique Albistur, e com Sergio Fernández Novoa, coordenador do COMFER – órgão responsável pela aplicação do marco regulatório. Entretanto, o encontro não rendeu frutos e o debate, mais uma vez, estagnou.

O Congresso também recebeu a CRD, e os responsáveis pela recepção foram dois peronistas: o então presidente da Câmara de Deputados, Eduardo Camaño, e Osvaldo Nemirovski. No Senado, o responsável pela recepção foi Miguel Pichetto, também do Partido Justicialista.

Apesar do diálogo protocolar, de maneira inesperada, Néstor Kirchner assina o Decreto n° 527 e renova automaticamente por mais dez anos as concessões de radiodifusão dos agentes privados, o que arrefeceu os ânimos da CRD. A organização optou por seguir lutando na arena pública na defesa da nova lei.

As esperanças de um novo marco regulatório ganham mais força em 2007 com a chegada de Cristina Kirchner à presidência. A ex-senadora conquista o cargo em uma situação completamente diferente de seu marido e antecessor. Com mais de 20% de vantagem sobre o segundo colocado, Cristina Kirchner foi eleita no primeiro turno com 45% dos votos.

Com a nova mandatária, a relação amistosa do governo com os grupos de mídia estava prestes a acabar. Logo no início de seu mandato, a primeira mulher eleita para o mais alto cargo do Executivo enfrentou 129 dias de protestos e greves organizadas por lideranças do agronegócio. A disputa ocorreu porque Cristina Kirchner baixou um decreto aumentando os impostos sobre a exportação de soja de 35% para 45%, estabelecendo ainda novos impostos sobre outros produtos agrícolas, como o trigo. Essas taxas estavam em baixa desde o governo de Carlos Menem. Contudo, após a Crise de 2001, o então presidente Néstor Kirchner retomou as cobranças. Após o bloqueio de ruas e de estradas com tratores e de uma crise de desabastecimento de

alimentos, combustíveis e produtos industriais, Cristina Kirchner perdeu o braço de ferro e a resolução 125/08 foi revogada⁶.

Durante essa disputa, o *Clarín*, antes mais amistoso com os Kirchner, ficou ao lado do movimento de contestação. Como consequência, a amizade política de longa data entre o maior grupo de comunicação do país e os Kirchner foi rompida. A mudança de postura se dá em condições bem específicas, lembra José Cretazz, editor de política e responsável pela cobertura da LSCA no jornal *La Nación*:

O contexto foi: pós conflito agropecuário, ruptura com o *Clarín*, debilidade política do governo, que acabara de perder as eleições, porque Néstor se enfureceu com a cobertura do *Clarín* sobre o "lockout". E nas eleições legislativas, Néstor perde as eleições para deputado nacional na província de Buenos Aires e perde para um candidato peronista opositor. É preciso somar esse ingrediente: o kirchinerismo vinha de uma eleição perdida [tradução nossa] (CRETAZZ, 2014).⁷

O tom de Cristina Kirchner com os meios de comunicação passa a ser, então, mais agressivo. No dia 16 de abril, em um ato inesperado, Cristina convoca a CRD para uma reunião na Casa Rosada. Os 21 pontos são novamente apresentados à presidência e a mandatária promete aos cerca de sessenta membros ali presentes que irá consultar setores do meio audiovisual e que, entre 60 e 90, dias iria enviar um novo projeto ao Congresso. No dia seguinte, membros da CRD se reúnem com membros da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados para entregar uma cópia de sua plataforma de 21 pontos. Os deputados da coligação governista Frente para a Vitória, Manuel Baladrón (Presidente da Comissão) e Claudio Morgado, recebem o documento das mãos de Néstor Busso, Edgardo Carmona e Juan Manuel Rapacioli.

Em 26 de maio, a Câmara aprova uma declaração de interesse legislativo dos 21 pontos da CRD, iniciativa das deputadas Cecilia Merchán e Victoria

6 Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL608702-5602,00.html>>. Acesso em dez. 2013.

7 Depoimento de José Cretazz. Entrevista ao autor em 6 de maio 2014.

Donda (ambas do *Partido Libres del Sur*) e Vilma Ibarra e Ariel Basteiro (*Bloque Encuentro Popular y Social*), ou seja, todos da base aliada do kirchnerismo . Entretanto, a Lei não teve mais nenhum avanço no ano de 2008, como prometera a presidente Cristina Kirchner.

3.3 O projeto finalmente chega ao Congresso

No ano de 2009, a CRD já cogitava enviar projetos “isolados” por diferentes blocos partidários. Entretanto, a própria presidente o fez em 1º de março. A proposta presidencial de anteprojeto incluiu todos os 21 pontos na íntegra. Finalmente, no dia 27 de agosto daquele ano o projeto é enviado por Cristina Kirchner ao Congresso. Apesar da grande capilaridade social e interlocução da CRD com outras entidades e movimentos, a discussão sobre o novo marco regulatório só teve seu avanço final dado com o apoio e interesse político do governo federal.

A partir de então, as reuniões da *Coalición* passam a ser semanais, por vezes, até duas vezes por semana. No dia 8 de setembro de 2009 o plenário das comissões de Comunicação, Orçamento e Liberdade de Expressão da Câmara dos Deputados começa a série de audiências públicas sobre o projeto de lei enviado pelo Executivo.

Em 14 de setembro, Cristina Kirchner fez um pronunciamento no qual anunciou que incluía no projeto a proibição de que os operadores de telefonia pudessem oferecer o serviço “triple play” – ou seja, que uma mesma empresa ofereça os serviços de telefonia, internet e televisão por um único suporte. Dessa forma, foi encerrado um debate que deixava a suspeição de que o governo tentava favorecer as “teles”, o que facilitou a tramitação do projeto de lei, ainda que o “triple play” seja uma tendência inadiável no campo da comunicação.

O projeto de lei passou por mais de cem modificações em relação à proposta originária do Executivo. Essa constatação sugere que, não obstante a contestação das bancadas oposicionistas mais conservadoras, há que se

reconhecer que houve efetivamente um processo de debates cuja tramitação respeitou todas as normas regimentais impostas pela institucionalidade democrática. Mas como seria previsível, a força do Executivo seria determinante para a aprovação de projetos de seu interesse. Tal dinâmica não difere em outras democracias, seja em sistemas presidencialistas ou parlamentaristas (LIMONGI, 2006).

O projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados com 147 votos favoráveis e apenas 4 contrários, em setembro. Já no Senado a disputa foi mais apertada, com 44 votos pela aprovação e 22 contrários. O texto foi aprovado em 9 de outubro de 2009, após mais de 14 horas de sessão.⁸

A LSCA veda categoricamente os oligopólios na radiodifusão, define mecanismos de desconcentração dos meios de comunicação e limita a participação dos três segmentos de prestadores de serviços (privado comercial, privado não-comercial e estatal) em partes rigorosamente iguais, mediante a reserva de 1/3 desse espaço para cada segmento de operadores (MARINO, MASTRINI, BECERRA, 2011).

3.4 O novo marco regulatório: a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA)

Os pontos chave da nova legislação, em comparação com a antiga, e também sua relação com os 21 pontos propostos pela CRD são demonstrados no Quadro 1.

Quando 1 – Lei nº 26.522/2009 de Serviços de Comunicação e Audiovisual (LSCA) / Comparativo com legislação anterior e com 21 pontos da CRD

ÁREA:	ANTIGA LEI 22.285 E SUAS MODIFICAÇÕES:	LEI 26.522 (LSCA):	RELAÇÃO COM OS 21 PONTOS:
Operadores permitidos	São reconhecidos três tipos de proprietários de licenças de radiodifusão: público: o Estado	São admitidos três tipos de proprietários de licenças de radiodifusão: público: o Estado nacional, provincial e	Na recomendação de número 11, o texto reconhece três operadores de licenças

⁸ Disponível e: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-133265-2009-10-10.html>. Acesso em out 2014.

	nacional, provincial e municipal; setor privado comercial e organizações sociais sem fins de lucros.	municipal, universidades nacionais, a Igreja Católica e os povos originários; setor privado comercial; setor privado sem fins lucrativos. Vale lembrar que 1/3 do espectro ficam reservados aos operadores sem fins lucrativos.	de radiodifusão: públicos, privados e entidades sem fins lucrativos, todos eles devem poder contratar publicidade. Com a adoção do modelo sugerido pela CRD, garantiu-se a entrada de entidades sem fins lucrativos na comunicação.
Duração das licenças	As licenças têm a duração de 15 anos, sendo prorrogáveis por apenas uma vez, por mais 10 anos.	As licenças têm a validade de 10 anos, podendo ser renovadas pelo mesmo período de tempo uma única vez. A liberação de uma concessão também exige que se faça uma audiência pública no local onde o serviço será prestado.	O ponto número 4 do documento da CRD faz considerações sobre as licenças audiovisuais. Nesse sentido, a diminuição da duração das licenças e a realização de uma audiência pública são medidas que aproximam a LSCA do documento da CRD.
Número de licenças permitidas	O limite é de 24 licenças de radiodifusão para uma mesma pessoa física ou jurídica, com as seguintes condições: em diferentes localizações, o limite é de 24 licenças de serviços de radiodifusão sonora ou de televisão. Não pode haver sobreposição de serviços em suas áreas primárias. Caso as licenças sejam para a mesma localidade, a limitação é de uma concessão de radiodifusão sonora, uma de televisão e mais uma de serviços complementares, desde que as duas primeiras licenças não correspondam às únicas prestadoras da modalidade privada no local.	Em nível nacional, é possível ter apenas uma licença com suporte de satélite, sendo que caso isso ocorra não é possível ter qualquer outro tipo de licença. São permitidos 10 licenças de serviços abertos (TV aberta, rádios AM e FM), mais a titularidade de um sinal de conteúdo de radiodifusão. Ainda é admitida outra modalidade: o limite de licenças é de 24 (vinte e quatro) caso seja um serviço por assinatura com vínculo físico. Entretanto, em nenhum dos casos é permitido que um mesmo operador alcance mais que 35% da população. Em nível local, a legislação define que os limites são de: até uma licença de rádio AM; até duas licenças de rádio FM, desde que na área de atuação existam mais de oito operadores do mesmo tipo; até uma licença de TV por assinatura, desde que a mesma pessoa física ou jurídica não seja responsável, também, por uma licença de	As limitações de alcance para os operadores são recomendações da CRD nos pontos 5 e 6. O texto recomenda o combate aos monopólios e define como o objetivo da radiodifusão a promoção da diversidade e do pluralismo.

		TV aberta. Por fim, o mesmo concessionário pode ter uma licença de TV aberta, desde que não seja responsável por uma licença de TV por assinatura.	
Operadoras de Cabo	Contém especificações técnicas, mas não há regulação de conteúdo.	Operadores de televisão por assinatura só podem emitir um sinal próprio. Também passa a ser obrigatória a inclusão de uma série de canais determinados pela AFSCA.	A recomendação de número 18 sugere que as operadoras de TV a cabo devem incluir canais locais, um canal estatal nacional e um canal próprio na grade de programação.
Organismos de aplicação da lei:	Vinculado ao Poder Executivo, o Comité Federal de Radiodifusión (Comfer) era formado por um membro de cada uma das Forças Armadas, um da Sociedade Interamericana de Imprensa, um membro da Secretaria das Comunicações e dois membros de empresas privadas de comunicação.	É criada a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), conduzida por 7 (sete) membros: o presidente e um diretor são nomeações do poder Executivo, três são prerrogativa da Comissão Bicameral da Promoção e Desenvolvimento do Audiovisual e dois pelo Conselho Federal da Comunicação Audiovisual. Todos os organismos citados foram criados pela LSCA. Os indicados da Comissão Bicameral deverão respeitar a seguinte ordem: um representante do maior bloco de partidos políticos, um representante do segundo maior bloco e o último representante do terceiro maior bloco. Um dos indicados do Conselho Federal da Comunicação Audiovisual deve obrigatoriamente ser um acadêmico da área de comunicação. Já o Conselho Federal da Comunicação Audiovisual é formado por: um membro de cada uma das 23 províncias argentinas e um da cidade autônoma de Buenos Aires; três representantes dos operadores privados com fins lucrativos; três representantes das entidades sem fins lucrativos; um acadêmico da área de comunicação das universidades argentinas; um	O ponto número 19 da CRD recomenda que organismos da sociedade civil integrem a autoridade de aplicação da radiodifusão, recomendação incorporada na composição do Conselho Federal da Comunicação Audiovisual. Todavia, há um predomínio de nomeações do Executivo.

		<p>representante dos meios estatais de comunicação; três representantes das entidades sindicais dos meios de comunicação; um representante dos povos originários; e um representante de associações de propriedade intelectual. O mandato dos membros dura dois anos e eles podem ser substituídos pelo Executivo ou pela entidade que os indicou. O conselho tem um presidente e um vice-presidente com mandato, também, de dois anos com direito a uma reeleição pelo mesmo período de tempo. A LSCA também prevê a criação da Defensoria Pública de Serviços de Comunicação Audiovisual, e seu titular será indicado pelo Executivo em conjunto com a Comissão Bicameral da Promoção e Desenvolvimento do Audiovisual.</p>	
<p>Fomento à produção de conteúdo</p>	<p>O texto traz uma determinação vaga de que os meios de comunicação devem privilegiar os autores nacionais.</p>	<p>As retransmissoras que integram redes nacionais ficam obrigadas a transmitir 30% de conteúdo regional a cada dia, além de manter 100% dos direitos sobre a publicidade vinculada e possuir um noticiário. As rádios devem ter um mínimo de 70% de produção nacional, 50% de conteúdo próprio e um mínimo de 30% de música nacional; metade dos artistas argentinos que preencha essa cota deve ser considerada independente. Os operadores de TV aberta devem transmitir um mínimo de 60% de produção nacional, 30% de produção própria e uma porcentagem de produção local e independente que varia de acordo com a população onde a emissora estiver. O Conselho Federal da Comunicação Audiovisual deve indicar anualmente eventos esportivos de grande</p>	<p>O ponto número 14 recomenda o estabelecimento de cotas de produção audiovisual e sonora para a produção local, nacional e própria. Logo, as cotas de 60% de produção nacional e de 30% de produção própria estabelecida para a TV aberta, estabelecidas pela LSCA, são inspiradas nos 21 Pontos Básicos para o Direito à Comunicação. Outra influência é a criação da Defensoria Pública de Serviços de Comunicação Audiovisual, recomendação da CRD no ponto 20.</p>

		interesse público, como a Copa do Mundo, cuja transmissão deve ser garantida nos canais estatais.	
Meios estatais	São abrigados no Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR), órgão ligado à Secretaria do Estado das Comunicações. Seu conteúdo é prerrogativa da Secretaria do Estado das Comunicações, fiscalizada pela Secretaria de Informação Pública. O COMFER, ainda assim, é superior hierarquicamente e pode interferir nos canais, se assim julgar pertinente.	É criada a Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA), estatal responsável pela radiodifusão argentina. Seu controle deve ser exercido pelo Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos, cuja composição é a seguinte: dois membros indicados pelas Faculdades com cursos de Comunicação Social, Audiovisual ou Jornalismo do país; três membros indicados pelos sindicatos com maior representação na RTA no momento; dois membros de organizações não governamentais de direitos humanos ou representativas de outros segmentos; outros seis membros são nomeações dos governos das províncias; um membro indicado pelo Conselho Federal de Educação; dois membros pelo Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e da Infância, que represente entidades e organizações produtoras de conteúdo de televisão educativa; por fim, a última cadeira é dos Povos Originários. Existem cotas que determinam o conteúdo para a RTA: 70% deverá ser destinada à programação nacional, 50% de produção própria e outros 20% de produção independente.	No ponto número “12”, consta que os meios de comunicação do Estado devem ser públicos e não estatais. Contudo, até o momento o único mecanismo de controle da RTA, o Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos, está inativo.

Fonte: elaboração própria com dados de BULLA (2013)

4. A disputa pela comunicação

4.1 A judicialização do conflito

Como era de se esperar, o maior conglomerado de mídia não demorou a reagir à nova legislação: após a aprovação da lei e poucos dias depois da LSCA ser sancionada, o *Clarín* recorreu à justiça questionando especialmente a constitucionalidade dos artigos 41 (que determina que as licenças e autorizações não podem ser transferidas) e 161 (que determina o prazo de adequação à nova regulação). O juiz Edmundo Carbone acolheu o pedido do *Clarín* e com uma medida cautelar barrou a aplicação da lei. Assim, a adequação aos novos limites de concentração é interrompida, com uma medida do Judiciário barrando uma lei amplamente discutida e aprovada democraticamente⁹:

As medidas cautelares suspensivas da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual nº 26.522, emitidas por juízes federais de primeira instância de Mendoza e Salta, provocaram um limbo normativo e um disparate político na radiodifusão. Como a nova lei de meios de comunicação tornava sem efeito o Decreto-lei nº 22.285 da ditadura, a suspensão da primeira repõe automaticamente a vigência do segundo. (BECERRA apud MARINO, MASTRINI, BECERRA, 2010, p, 110)

A manobra judicial foi alvo de apelação, dessa vez pelo governo federal, por meio da Câmara Civil e de Comércio Federal, e a suspensão do artigo 41 foi revogada; entretanto, a medida cautelar sobre o artigo 161 foi mantida. O litígio entre as partes ganhou uma nova página quando a Suprema Corte de Justiça da Nação (*Corte Suprema de Justicia de la Nación – CSJN*) decidiu em, 2012, que o limite da ação cautelar obtida pelo *Clarín* teria validade até, no máximo, 7 de dezembro do mesmo ano.

Um dia antes do final do prazo estabelecido pela Suprema Corte (o mais alto órgão do Judiciário), o grupo *Clarín* consegue estender a medida cautelar que impedia a aplicação da lei até que existisse uma “sentença definitiva sobre a causa”.¹⁰ Ainda no mesmo ano, o juiz federal Horacio Alfonso revogou a medida

9 Disponível em: <<http://edant.clarin.com/diario/2009/12/17/elpais/p02102720.htm>>. Acesso em 12 ago., 2014.

10 Disponível em: <<http://www.perfil.com/politica/CronologiadelaLeydeMedios201310290019.html>>. Acesso em 12 ago., 2014.

cautelar obtida pelo *Clarín*, a qual obrigaria o grupo a se adequar aos novos limites de concentração.¹¹ Contudo, a medida foi revertida judicialmente e a LSCA terminou em 2012, mais de três anos após ser sancionada, ainda como um projeto.

A situação só mudaria por meio da maior instância do Judiciário no país, quando a Suprema Corte declarou finalmente a constitucionalidade da LSCA em 29 de outubro de 2013, após uma série de audiências públicas¹². A decisão da corte colocou fim a um longo período de disputas judiciais e finalmente obrigou o grupo *Clarín* a acatar a legislação vigente.

O colegiado também fez uma série de advertências ao governo federal: recomendou a adoção de políticas públicas transparentes para tratar da publicidade oficial, alertou para o fato de que os meios de comunicação públicos devam servir aos interesses da população e não ser uma mera ferramenta dos interesses governamentais. Por fim, a Suprema Corte recomendou a igualdade de aplicação da nova lei e a independência do órgão regulador¹³.

A importância da decisão é destacada por Eduardo Seminara, deputado federal pela coligação kirchnerista *Frente para la Victoria* (FpV), ex-membro da AFSCA e também representante da Universidade Nacional de Rosário na *Coalición*:

Outro capítulo à parte é a adequação das empresas monopólicas ao que propõe a LSCA, que teve o parecer favorável pela Suprema Corte. O plano de adequação é voluntário e todas as empresas de comunicação chegaram a apresentar seus projetos de adequação e estão em uma etapa de transição entre o momento que apresentam esses planos e eles são aprovados. A única coisa que a AFSCA fez foi aceitar esses programas e agora tem que estudar a factibilidade, para que esses planos de adequação não entrem em contradição com o que

11 Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1537064eljuezaalfonsodictaminolaconstitucionalidaddelaleydemedios>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

12 Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1633615lacortesupremadeclaroconstitucionallaleydemedios>>. Acesso em 13 ago. 2014.

13 A íntegra da decisão judicial pode ser acessada pela internet. Disponível em: <<http://especiales.lanacion.com.ar/multimedia/proyectos/pdf/fallocortemedios.pdf>>. Acesso em 20 out. 2014.

diz a LSCA. No caso do Clarín, que é o mais importante, e todos que tenham proposto subdividir o grupo empresarial em distintas unidades de negócio, precisam ver com a LSCA e com as outras leis que regulam o funcionamento empresarial na Argentina. [...] Acredito que estamos entrando nessa etapa, superando a judicialização. De modo que o diretório da AFSCA vai ter que redefinir qual é sua função de regulação e controle. A AFSCA já passou sua primeira renovação, seu primeiro período de quatro anos. As distintas instituições manifestaram quem são seus novos diretores e se vai caminhando [tradução nossa] (SEMINARA, 2014).¹⁴

4.2 Os planos de adequação e a convergência

Com a mudança do marco regulatório da radiodifusão na Argentina, diversos grupos de comunicação se viram obrigados a apresentar planos de adequação às novas regras. Com a aprovação da LSCA, ficaram proibidos de serem titulares de licenças de radiodifusão empresas prestadoras de serviços públicos, subsidiárias de empresas de comunicação estrangeiras e funcionários públicos.¹⁵ Todavia, os limites anti-monopólicos de número de licenças de radiodifusão e cotas de mercado definidos pelo Artigo 45 das novas regras foram o motivo da maior parte dos planos de desinvestimento recebidos pela *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*.

A autoridade de aplicação recebeu, ao todo, 40 planos de adequação: 17 empresas foram dispensadas de passar por modificações para se adaptar à nova lei de radiodifusão. Já outros 18 planos foram declarados “admissíveis” pela AFSCA e 3 seguem sem nenhuma resposta: *Telefé, Prisma e Moneta*¹⁶. Contudo, o diretório do órgão apresentou comportamentos bastante diferentes em relação às empresas de comunicação envolvidas.

A adequação do grupo *Telefe*, por exemplo, foi entregue à AFSCA em 2012 e, entretanto, até o momento sua proposta não foi julgada. Martín Sabbatella, o presidente do organismo escolhido pelo Executivo, inclusive,

¹⁴ Depoimento de Eduardo Seminara. Entrevista ao autor em 8 maio 2014.

¹⁵ As condições de admissibilidade para titulares de licenças da radiodifusão estão expressas nos artigos 24 (“*Condiciones de admisibilidad — Personas físicas*”) e no artigo 25 (“*Condiciones de admisibilidad - Personas de existencia ideal*”).

¹⁶ Os planos de adequação declarados admissíveis e os de empresas dispensadas de adequação podem ser encontrados no site do organismo regulador, AFSCA. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/2013/11/resoluciones/>>. Acesso em 25 nov. 2014

chegou a afirmar em uma reunião do diretório que a demora na análise do caso do canal de TV aberta ocorria porque o governo “não tinha uma decisão política definida” sobre o assunto.¹⁷

O caso *Telefe* é sintomático da aplicação seletiva da nova legislação. O canal de propriedade da empresa de telefonia espanhola Telefónica contraria a legislação em pelo menos três pontos: por ser subsidiária de uma empresa estrangeira, por exceder o limite de cobertura ao alcançar mais de 35% da população e por ser uma prestadora de serviço público. Contudo, tanto a AFSCA quanto o governo federal são negligentes com a situação e ignoram os descumprimentos evidentes ao marco regulatório.¹⁸

No seu plano de adequação, o grupo *Telefe* afirma, inclusive, que o artigo 45 “não é de todo claro e pode ser objeto de diversas interpretações” (AFSCA, 2014)¹⁹. A própria AFSCA, com sua morosidade administrativa, não demonstra interesse em desfazer a confusão jurídica, pois essa suposta ambiguidade lhe permite arbitrar interpretações.

Entretanto, esse cenário poderá mudar com uma nova proposta de legislação para o mercado da telefonia.²⁰ O projeto “Argentina Digital”, formulado pelo Executivo e ainda em discussão no âmbito do Legislativo, permite o ingresso das companhias de telefonia no chamado “triple play”, ou seja, autoriza que uma mesma empresa ofereça serviços de telefonia, internet e televisão por um único suporte. Com isso, as empresas de TV a cabo, que já podiam oferecer esses serviços, poderão ter a concorrência de grandes grupos como *Telefónica* e *Claro*. Trocando em miúdos, a *Cablevisión*, empresa de TV a cabo do Grupo *Clarín*, poderia perder sua supremacia mercadológica e ganharia concorrentes de peso como as mencionadas empresas: *Telefónica* e *Claro*. O governo

17 Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1743256-telefonica-suma-espectro-conserva-telefe-y-podra-entrar-en-el-negocio-del-cable>>. Acesso em 20 out. 2014.

18 Para mais informações sobre os vínculos entre a empresa de telefonia espanhola Telefónica e o canal Telefe, consultar o sítio Chequando. Disponível em: <<http://chequeado.com/el-explicador/1379-ique-relacion-hay-entre-telefonica-y-telefe.html>>. Acesso em 21 out. 2014.

19 Disponível em: <http://www.afsca.gob.ar/Varios/pdf/adequaciones/1-8_A201228050.pdf>. Acesso em 18 nov. 2014.

20 Disponível em: <<http://www.infobae.com/2014/10/29/1605199-con-la-nueva-ley-telecom-y-telefonica-podran-brindar-servicios-televison>>. Acesso em 20 out. 2014.

kirchinerista parece, enfim, ter tomado sua decisão política em favor dessa inovação concorrencial, mesmo que o projeto ainda esteja em discussão e possa sofrer modificações.

Vale lembrar que o serviço de “triple play” – uma tendência aparentemente inevitável no campo comercial das comunicações – já constava no projeto original da LSCA e com mecanismos para evitar a concentração, cuja proposta foi enviada ao Congresso em agosto de 2009. Todavia, o item foi retirado do texto para conseguir o apoio do Partido Socialista e de outros setores da centro-esquerda. Sua ausência é um dos pontos fracos da nova legislação (LARA, 2013).

No entanto, chama a atenção que a regulação do setor chegue a um momento em que não é mais possível adiar uma decisão sobre o plano de adequação do grupo *Telefe*. Com as alterações, a empresa não só poderá manter seu canal, legalizando sua situação com a LSCA, como também poderá ampliar seus negócios. Afinal, é sempre importante manter boas relações com um dos canais que é líder de audiência no país²¹. O governo federal age, assim, mais uma vez beneficiando os grupos de comunicação que lhe são próximos, como fizera com o próprio *Clarín* por muito tempo.

4.3. O caso *Clarín*

Após longa batalha judicial que contestou tanto a legalidade da LSCA quanto tentou postergar sua implantação, o *Clarín* apresentou seu plano de adequação no final de 2013. Os quatro maiores sócios do conglomerado – Ernestina Herrera de Noble, Héctor Magnetto, José Aranda e Lucio Pagliaro – propuseram se dividir em seis unidades empresariais. A chamada unidade 1 controlaria o *Canal 13*, a *Rádio Mitre*, licenças de TV a cabo no interior do país e o jornal *Clarín*, e seria dirigida Aranda e Pagliaro. Já a unidade 2 seria formada

²¹ No mês de setembro de 2014, a *Telefé* foi líder em audiência durante o período, com 9,5% de todos os televisores da Grande Buenos Aires sintonizados em sua programação, segundo medição da empresa IBOPE. Disponível em: <<http://www.ibope.com.ar/ibope/wp/datos-generales#20140930>>. Acesso em 21 nov. 2014.

pelas licenças mais importantes de TV a cabo da *Cablevisión* e pela prestadora de serviços de conexão à internet *Fibertel*, sendo controlada por Magnetto e Enestina Herrera de Noble – viúva de Roberto Noble, fundador do jornal *Clarín*. Já as unidades restantes, decidiram os maiores acionistas, deveriam ser vendidas.

A unidade 2 ficaria, assim, com as atividades mais rentáveis da empresa. Segundo o primeiro informe trimestral de 2014, apresentado pelo Grupo *Clarín*, *Cablevisión* e *Fibertel* foram responsáveis por 71,4% dos lucros no período, um total de 2.988 milhões de pesos. A segunda maior fonte de arrecadação foi a publicidade na TV, em rádio e nos jornais, porém, muito atrás, com 14% do total obtido.²² Os recursos obtidos na área de telefonia são, portanto, primordiais para a saúde financeira do grupo empresarial responsável pelo jornal mais tradicional e influente da Argentina.

Inicialmente, o plano foi declarado “formalmente admissível” pela AFSCA. Todavia, posteriormente a agência reguladora afirmou ter encontrado irregularidades na proposta. Segundo o órgão, os quatro sócios majoritários e integrantes dos escritórios de advocacia que os representam são sócios ou diretores em 17 sociedades em quatro países diferentes.²³ Essas ligações representariam um descumprimento ao Artigo 48 da LSCA:

Artículo 48 - Prácticas de concentración indebida. Previo a la adjudicación de licencias o a la autorización para la cesión de acciones o cuotas partes, se deberá verificar la existencia de vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical o horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social.

22 Fonte oficial da grupo empresarial disponível em: <http://www.grupoclarin.com/IR/files/REPORTE-DE-RESULTADOS/2014/1Q14%20REPORTE%20DE%20RESULTADOS_VF.PDF>. Acesso em 22 out. 2014.

23 A AFSCA disponibilizou documentos que apontam os vínculos societários dos novos licencitários. Dados disponíveis em: <https://www.scribd.com/fullscreen/243758774?access_key=key-4QrQ5sS57F1NgVzujAOU&allow_share=true&escape=false&view_mode=scroll>. Acesso em 22 out. 2014.

Assim, a adequação voluntária do grupo foi recusada pela AFSCA, e Martín Sabbatella anunciou a adequação de ofício, através da qual o Estado, unilateralmente, deverá vender as licenças por meio de concursos.²⁴ Entretanto, como seria previsível, uma nova medida cautelar barrou o procedimento.²⁵ O conglomerado classificou a ação do governo como “ilegal”, acusou Sabbatella de não cumprir as recomendações da Suprema Corte de Justiça da Nação e também afirmou que “o governo tem a intenção urgente de avançar contra as poucas vozes independentes que restam na Argentina”²⁶.

A recorrente disputa entre *Clarín* e o governo federal nos tribunais lança dúvidas sobre a efetividade da aplicação da LSCA. Mesmo cinco anos após ter sido aprovada, tanto os grandes conglomerados de mídia quanto a AFSCA demonstraram uma vontade seletiva em se adaptar à nova legislação. Exemplo dessa contradição foi o trato dos planos de adequação. Os descumprimentos do Grupo *Telefé* à LSCA são ignorados enquanto os planos de adequação das empresas *Prisma* e *Moneta* continuam sem resposta.

Nesse cenário, o *Clarín* recebe um tratamento muito mais duro e sempre cercado de tons de espetáculo, com direito a declarações fortes da presidência da República e de Martín Sabbatella. Quando o órgão regulador rejeitou o plano de adequação voluntário do *Clarín*, por exemplo, em outubro de 2014, peças publicitárias com Martín Sabbatella acusando o grupo de tentar burlar a legislação foram exibidas durante o intervalo de uma partida do “*Fútbol Para Todos*” – uma das programações televisivas de maior audiência no país.

Com a nova disputa judicial, é improvável que haja alguma definição sobre o assunto antes das eleições presidenciais de 2015. A disputa entre o maior grupo de comunicação da Argentina e o governo de Cristina Kirchner deve, inclusive, ser uma das grandes pautas do próximo sufrágio, que será

24 Procedimento similar a um edital licitatório.

25 Disponível em: <<http://www.perfil.com/economia/Con-una-nueva-cautelar-Clarín-consiguió-frenar-la-adecuación-de-oficio-20141101-0022.html>>. Acesso em 24 out. 2014.

26 Alejandro Alfie, “Governo quer adequar Grupo Clarín de maneira forçada”, in: *Clarín*. Disponível em: http://www.clarin.com/br/Governo-adequar-Grupo-Clarín-maneira_0_1021698254.html. Acesso em 18 nov. 2014.

definitivo não só para a escolha do próximo presidente, mas também para sinalizar o futuro do próprio marco regulatório da radiodifusão do país.

4.4 Os operadores sem fins de lucro

Um dos aspectos mais inovadores da LSCA é a divisão em fatias iguais do espectro de canais para três tipos de operadores: privados, estatais e organizações sem fins de lucro (sindicatos, universidades, cooperativas, organizações não governamentais, dentre outras modalidades). Desse modo, cada um desses grupos passa a responder por 1/3 do espectro da radiodifusão.

A garantia da participação dessas instituições sem fins lucrativos é especialmente simbólica pela sua exclusão durante o marco regulatório anterior, cujos objetivos são claramente identificáveis: democratizar o acesso à comunicação audiovisual e combater quaisquer modalidades de monopólios ou oligopólios nesse setor.

Aqui há que se fazer um registro elementar, mas indispensável: operadores sem fins lucrativos aspiram ingressar no mercado da comunicação audiovisual em condições completamente díspares porque, além de não disporem de instrumentos e de capital comparáveis aos empreendedores comerciais, produzem conteúdos infinitamente mais difíceis de serem financiados. Ou seja, a competição de mercado é desigual à medida que os operadores sem fins lucrativos se colocam em uma situação de indiscutível inferioridade econômica e comercial.

Ademais, para tornar efetivos os princípios da limitação e da não-concentração de licenças – pois cada grupo econômico pode dispor simultaneamente de até 24 concessões de TV a cabo e outras 10 licenças de abertas de rádio ou TV –, o Art. 161 da LSCA prevê a adequação das empresas em prazo não superior a um ano de sua implantação. Durante esse período se espera a adaptação espontânea, por meio da qual as empresas deverão ajustar-se voluntariamente à nova legislação ou, caso não o façam, caberá à autoridade competente (no caso, a *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación*

Audiovisual – AFSCA) definir novos termos de transição de forma unilateral, prevendo-se, inclusive, a transferência de licenças.²⁷

Mas não se trata apenas de desconcentrar, mas também de criar formas de acesso de novos operadores. Nesse sentido, muitas das iniciativas destinadas aos operadores sem fins de lucro já foram reconhecidas como fracassos pelo próprio órgão de aplicação.

O primeiro e único concurso para novos canais – com a reserva do espectro da radiodifusão para as emissoras sem fins lucrativos –, foi aberto em 2011 com as resoluções 685/2011 e 686/2011 da AFSCA. Com a intenção de criar 220 novos canais para a *Televisión Digital Terrestre Argentina* (o programa de TV digital do governo federal), o concurso foi adiado várias vezes até ser finalmente cancelado devido à demanda muito menor do que o esperado.

O concurso chamou a atenção das emissoras comunitárias pelas condições irreais. O custo de participação no pregão oscilou entre 70 mil pesos e 140 mil pesos, a depender do alcance do sinal. Vale destacar que esses valores não poderiam ser restituídos, mesmo se o postulante não fosse aprovado no concurso. Outro custo previsto foi o de distribuição satelital pela estatal Arsat, de mais 24 mil pesos mensais. Ou seja, cifras impraticáveis e muito distantes da realidade das emissoras comunitárias.

Os valores dos concursos pedidos às organizações sem fins de lucro mostram um total desconhecimento do contexto econômico de tais atores. Após décadas operando sem nenhum apoio estatal e muitas vezes dependendo de trabalho voluntário e de estúdios improvisados, a realidade dos meios comunitários é bem distante daquela exigida para os novos titulares de

27 O Art. 161 enuncia literalmente: “Adecuación. Los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un (1) año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento - en cada caso - correspondiesen. Al solo efecto de la adecuación prevista en este artículo, se permitirá la transferencia de licencias. Será aplicable lo dispuesto por el último párrafo del artículo 41”.

radiodifusão. Ademais, é importante ressaltar que as iniciativas comunitárias de comunicação muitas vezes não contam com qualquer publicidade comercial.

A incompatibilidade entre as cifras necessárias para participar do concurso e a tentativa de democratizar a comunicação foi reconhecida pela AFSCA em julho de 2012, por meio da resolução 929/2012.²⁸ No documento, a autoridade de aplicação reconhece o fracasso do concurso e afirma que os operadores sem fins de lucro pediram a redução dos valores do pregão e que novos valores – mais próximos da realidade do setor comunitário –, os quais seriam elaborados pelo diretório. O documento também faz a promessa de, em 120 dias, apresentar um novo cronograma para a realização de novos concursos. Até o momento, contudo, os compromissos não foram cumpridos.

A saída encontrada pela AFSCA foi entregar autorizações especiais aos operadores de baixa potência que já transmitiam ilegalmente – e que, em alguns casos, estão esperando concursos para legalizar a sua situação há anos. A entrega dessa licença, todavia, não está prevista na LSCA.

4.5 Fomento e novos atores

A principal ferramenta pensada pela LSCA para viabilizar financeiramente os novos canais é o *Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual* (FOMECA). Segundo o texto da lei, 10% dos recursos obtidos pela AFSCA devem ser destinados a projetos de comunicação audiovisual comunitários, de fronteira e de povos originários. Em 2013, foram destinados 5 milhões de pesos, e em 2014 o montante repassado chega a 15 milhões de pesos²⁹. Em termos absolutos e nominais, os números podem parecer expressivos, contudo, é preciso levar em conta a forte depreciação

28 Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/199922/norma.htm>>. Acesso em 28 nov. 2014.

29 Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/2014/09/se-conocieron-los-ganadores-de-la-segunda-y-tercera-linea-de-subsidios-otorgados-por-la-afsca/#.VD2BW99OW0w>>. Acesso em 14 set. 2014.

cambial vivida pela moeda argentina nos últimos anos e também as taxas de inflação do país, as quais corroem o poder aquisitivo do Peso.³⁰

Apesar desses valores, os atores sem fins de lucro têm encontrado dificuldades para disputar o concorrido meio audiovisual. Durante a pesquisa de campo, diversas dificuldades para obter licenças de operação, a não realização de concursos e os altos custos para produzir conteúdo foram relatados como os principais obstáculos ao desenvolvimento dessa parcela dos operadores da radiodifusão.

Vale lembrar que as iniciativas comunitárias de comunicação muitas vezes não contam com qualquer publicidade comercial e grande parte de seus colaboradores são voluntários e não funcionários profissionalizados, como é o caso das empresas privadas.

Ademais, os fundos disponibilizados pelo Estado estão divididos nas seguintes linhas: equipamentos para rádios, comunicação com identidade, produções audiovisuais, produções radiofônicas para projetos e gestão de meios comunitários. Os recursos, portanto, também estão fracionados nessas diversas linhas. Em 2013, por exemplo, a segunda convocatória do FOMECA distribuiu 20 mil pesos para 30 projetos radiofônicos e 30 mil pesos para outras 30 iniciativas audiovisuais.³¹ Ou seja, apesar da importância desse Fundo, a sua organização em projetos é uma dificuldade para as pequenas emissoras, já que muitas delas contam apenas com os recursos da AFSCA para viabilizar sua operação. O depoimento de um pesquisador atento ao tema é valioso:

Os recursos são insuficientes. No médio prazo, esses recursos dependem muito do poder executivo, eles não são sustentáveis. Porque quando muda o governo, o que vai acontecer com o FOMECA? Não sabemos. O FOMECA é importante, necessário. Mas o FOMECA outorga financiamento por meio de concursos para emissoras que têm sua situação regularizada, e muitas emissoras do setor sem fins de lucro não tem a situação regularizada, porque o governo não fez concursos. É algo esquizofrênico, porque o governo diz que, com a lei, o setor sem fins de lucro deve ter concursos e licenças, mas o mesmo

30 Ao câmbio oficial do Banco Central do Brasil em 30/10/2014, 15 milhões de pesos equivalem a aproximadamente US\$ 1.764.560,91, ou seja, um montante bastante modesto para dar conta das atribuições da AFSCA.

31 Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/experiencias-antiores/>>. Acesso em 10 out. 2014.

governo não faz concursos, e o mesmo governo tem uma linha de financiamento interessante para as emissoras sem fins de lucro que tenham os papeis em dia. Então, existem muitas desorganizações. O que o governo faz é dar permissões para organizações sem fins de lucro oficialistas, e aos críticos, não os permite se regularizarem [tradução nossa] (BECERRA, 2014)³².

E como só podem participar dos concursos do FOMECA as entidades que possuam uma licença – seja ela uma “autorização especial” ou não –, o número de possíveis participantes dos concursos fica extremamente reduzido. Afinal, alguns canais sem fins de lucro não possuem uma estrutura hierárquica em que apenas uma pessoa física possa ser indicada como responsável legal e outros tantos sequer têm fundos para regularizar sua situação. O canal de baixa potência FARO TV³³, por exemplo, realiza assembleias de seus trabalhadores para discutir o andamento do projeto e tomar decisões. Vejamos o relato de um de seus membros:

O FOMECA é ótimo, se funcionasse. Mas, como dizia antes, não estão dando licenças, a única coisa que estão dando é um reconhecimento para poder concorrer aos fundos do FOMECA. Ou seja, depois da lei fizeram um censo para ver quantos meios comunitários existiam, participamos desse censo, deram a informação, mas depois, por problemas técnicos, esse censo foi desconsiderado e chamaram um segundo censo. Todavia, ainda estamos ainda esperando o resultado desse novo censo que aconteceu faz mais ou menos um ano e meio, e desde então não tivemos mais novidades.

O FOMECA existe, o dinheiro também, mas as travas são tantas que os recursos só são concedidos aos seus amigos. Das 13 TVs que já estão com esse reconhecimento da AFSCA, o pessoal da Baricada TV tem esses nomes, são emissoras privadas de alguma forma, estão no nome de uma pessoa, não de um grupo. O resto das televisões são de amigos deles, que estão aí.

A AFSCA deveria controlar e aplicar a lei, mas até agora, tudo o que fez foi brigar com o Clarín. Não vejo problema em brigar com o Clarín, que é um monopólio que desde sempre esteve nos dominando e nos ditando as informações por seus interesses. Mas, em paralelo, também se poderia fazer um trabalho com as TVs e meios comunitários, que não é somente as rádios, que estão piores que nós, porque para a Televisão estão outorgando um reconhecimento para poder existir, um papel muito simbólico. E as rádios não tem nem isso, e depois de 4

32 Depoimento de Martín Becerra (Professor e pesquisador da Universidade de Buenos Aires). Entrevista ao autor em 5 de maio 2014.

33 Disponível em: <<http://farotv.blogspot.com.br/>>. Acesso em 17 set. 2014.

anos da LSCA não há nada, nem para TV nem para as rádios [tradução nossa] (TRUCI, 2014).³⁴

O impasse quanto à falta de concursos para legalizar os canais existentes também foi notado pelo membro da bancada da oposição na AFSCA, Marcelo Stubrin.³⁵ O ex-parlamentar sugeriu uma modificação na LSCA para que o FOMECA pudesse beneficiar também pessoas jurídicas sem fins de lucro e sem licenças ou autorização para trabalhar. Tal medida atingiria uma parte considerável dos operadores.³⁶ O desentendimento entre a AFSCA e essas iniciativas sem fins de lucro mostra que, após décadas operando “ilegalmente” e com recursos escassos, muitos canais não estão preparados para lidar com a burocracia do Estado, e também não sabem lidar com os novos participantes da comunicação. O próprio Estado, também, não sabe lidar com essas iniciativas sem fins de lucro. Vejamos:

Os recursos do FOMECA não são suficientes para fazer efetiva a implantação da Lei de Meios. É preciso ter a decisão política de levá-la adiante, primeiro e principalmente. Se você tem a decisão política da *Ley de Medios* ou do governo nacional de levar a cabo a *Ley de Medios*, aplicá-la, ela vai ser aplicada, isso é fundamental. Nós não temos uma autorização provisória porque a lei dizia isso, nós conseguimos um *permiso precario* porque houve uma luta nas ruas, para conseguir reverter a decisão política para que dessem um pouco de atenção para nós.

[...] Depois de muitas reuniões, depois de fazer piquetes nas ruas, transmissões ao vivo na porta da AFSCA, depois de muita *pelea* [briga], conseguimos arrancar no fim do ano passado uma autorização precária, um *permiso precario*. O que isso nos permite? Permite que enquanto não se escrevam os concursos para que possamos licitar uma licença, nos dão essa permissão para que tenhamos uma certa legalidade, que são precários, mas nos dão certa legalidade. Isso nos permite participar dos concursos dos fundos de fomento que a AFSCA tem, que possamos participar e podemos ganhar e conseguir recursos para continuar mantendo isso (a Barricada TV), pedir qualquer linha de crédito no exterior, ou seja, ter alguma legalidade. Não é o ideal, porque pedimos a licença; mas, até que não se façam os concursos e não se possa concursar e nos deem uma licença, esses *permisos* precários estão relativamente bons. Então, ao conseguir obter isso, temos um reconhecimento por parte do Estado de que existimos, de

34 Depoimento de Fernando Truci (FARO TV). Entrevista ao autor 22 de abril 2014.

35 Marcelo Stubrin foi quatro vezes deputado federal pela *Unión Cívica Radical* (UCR). Hoje, faz parte da bancada de oposição na AFSCA.

36 Disponível em: <<http://seniales.blogspot.com.br/2014/08/presentan-proyecto-para-modificar-el.html>>. Acesso em: 17 set. 2014.

que somos, que levamos o canal todos os dias e que somos sustentáveis. Agora, vamos direcionar a luta ao setor privado, porque a lei diz que o primeiro sinal, ou seja, no canal 2 de cada operador de cabo deve estar o canal do bairro ou da localidade (...) nós queremos chegar as pessoas dos bairros, aos trabalhadores; porque apresentamos a mesma notícia, ou outras notícias, de outro ângulo, do ângulo dos setores que sempre estiveram em desigualdade, não do setor dos poderosos. Acreditamos que temos que chegar a todos os lados; e se não estamos na TV a cabo infelizmente a massividade é muito difícil. Aqui na Argentina a maioria das pessoas tem TV a Cabo, não vê canais de TV aberta [tradução nossa] (IBARRA, 2014).³⁷

Outra grande trava para a efetiva participação dos canais sem fins de lucro na esfera pública é a falta de um censo de operadores, principalmente nas regiões metropolitanas em que se concentra elevado número de radiodifusores. Hoje, grandes centros urbanos, como Buenos Aires, sofrem por seu alto número de emissoras e a política de total descontrole do espectro que vigorou por muito tempo. Com o cadastramento de todos os operadores seria possível planejar novos concursos e realizar um planejamento do futuro do espectro. A AFSCA, em contrapartida, afirma ter realizado o censo técnico em 16 das 23 províncias argentinas: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, La Rioja, San Juan, San Luis, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero, Terra do Fogo e Tucumán.³⁸ Todavia, cinco anos depois da aprovação da LSCA, o cadastro segue sem ter sido realizado, inviabilizando concursos em grandes cidades argentinas. Ou seja:

[O censo dos operadores] não é feito porque, em primeiro lugar, eles [o governo] estavam e estão absorvidos pela disputa com o *Clarín*. Ou seja, toda sua energia, toda sua atividade, está principalmente com a disputa com o *Clarín* e não a criar um terceiro setor, um setor sem fins de lucro dinâmico. Em segundo lugar, acredito que eles não sabem fazê-lo. Paradoxalmente, é uma coisa muito simples de fazer, mas eles não sabem fazer. Em terceiro lugar, há um problema com o censo de operadores que é a ocupação do espectro radioelétrico nas franjas das FMs; nas rádios AMs não existem muitos problemas; em televisão também não existem muitos problemas porque não existem muitas emissoras abertas, mas nas FMs das grandes cidades, como Buenos Aires, Mendoza, Córdoba ou Rosário, existe um caos. É um caos pelo fato de que durante muito tempo esteve proibida a realização de

37 Depoimento de Marcelo Ibarra (Barricada TV). Entrevista ao autor em 3 de maio 2014.

38 Disponível em: <http://www.afsca.gov.ar/wp-content/uploads/2013/11/Informe-de-gestion_primer-anio_web.pdf>. Acesso em 02 dez. 2014.

concursos. Como não se realizaram concursos para rádios FM, então muitos radiodifusores têm permissões precárias obtidas no passado por algum funcionário amigo, então a situação de ocupação do espectro é caótica; existe muito ruído, muita superposição, não se escuta bem as rádios. Existem muitas rádios de grande potência que se escuta bem, mas outras que não. Então, se o governo – e eu acredito que isso seja uma explicação também – faz o censo de operadores nas FMs, por exemplo, aqui em Buenos Aires, o resultado seria o fechamento de muitas rádios, mas isso tem um custo político muito alto para um governo que está saindo dentro de um ano. Eu vou pagar o custo de ter que fechar várias rádios? Vou passar à história como o governo que fechou rádios ao invés de passar à história como o governo que abriu rádios, então isso não é feito [tradução nossa] (BECERRA, 2014).³⁹

Assim, apesar de agora reconhecidos legalmente após décadas como proscritos, os meios sem fins de lucro estão longe de alcançar a prometida participação de 33% no espectro. Afinal, do reconhecimento do direito à comunicação à sua efetiva implantação, existe uma grande distância. Um financiamento estatal amplo o suficiente para atender uma miríade de canais seria ao mesmo tempo uma benesse e um desafio. Apesar de ser uma possível fonte de fomento à diversidade editorial, um extensivo custeio governamental não pode ser a principal origem de recursos de canais comunitários, pois uma mudança no governo de turno representaria uma ameaça à continuidade dos mesmos.

Outra possível fonte de financiamento, como a publicidade comercial, também não tem conseguido bom desempenho em razão da diversidade de estações e de canais existentes:

El mercado de medios de la Argentina es inestable y tiene problemas de subsistencia. De las cinco mil estaciones de radio que funcionan en el país, menos del 3% se autofinancia sólo con publicidad comercial. Las empresas de televisión abierta, sector que absorbe el 35% de la torta publicitaria, sostienen que no son rentables. Los canales líderes en audiencia son una excepción, pues generan ganancias basadas en su amplia red de transmisión en cadena en el horario central (prime time) y en la exportación de contenidos (BECERRA, 2014)⁴⁰.

39 Depoimento de Martín Becerra. Entrevista ao autor em 5 de maio 2014.

40 Disponível em: <<http://lucascarrasco.blogspot.com.ar/2014/08/los-medios-comunitarios-y-la-nueva-ley.html>>. Acesso em 15 set. 2014.

Apesar de a LSCA reconhecer o direito à comunicação de importantes atores, o prometido aumento da pluralidade pela legislação é bem diferente do cenário real em que o poder regulatório ainda é fraco. As pequenas emissoras e canais de televisão não encontram amparo suficiente do Estado e muito menos apresentam vitalidade comercial na iniciativa privada para viabilizar suas atividades.

É possível, também, que o Executivo tenha superdimensionado a demanda do segmento sem fins de lucro quando se formulou a LSCA. No afã de demonizar o Grupo *Clarín*, Cristina Kirchner bancou a proposta e esteve sempre muito mais próxima dos operadores comunitários da comunicação. Todavia, chegado o momento de efetivar a prometida pluralidade, a AFSCA tem falhado.

A não realização de um censo técnico dos operadores e de concursos são algumas das fissuras no discurso democrático do governo. Nesse sentido, tais descumprimentos da legislação demonstram que a gestão da AFSCA ainda pode se parecer muito com o órgão regulador estabelecido pelo marco regulatório da ditadura, o COMFER. Ou seja, a garantia institucional de nomeações democráticas não impede que as políticas públicas de comunicação sejam submetidas a desígnios oficialistas.

Assim, os operadores sem fins de lucro continuam confinados à mesma posição frágil de outrora. Apesar do importante avanço legal, muito pouco foi feito para a expansão e consolidação desse segmento. O descumprimento das promessas de 2009 é especialmente cruel porque quando um grande conglomerado midiático é contrariado em seus interesses – como ocorreu quando o *Clarín* viu sua posição hegemônica ameaçada pela nova lei – todos ouvem suas reclamações nas rádios, nos telejornais e leem sobre a sua indignação com as atitudes e escolhas do governo nos jornais. No entanto, quando o setor sem fins de lucro é marginalizado pelo governo, o assunto dificilmente chegará às capas do *Clarín* ou de qualquer outro grande jornal.

5. Governo, comunicação pública e controle social

5.1 Publicidade oficial

A distribuição de publicidade estatal é um dos pontos centrais do processo de regulação da comunicação argentina. A Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) recomenda uma regulação transparente, e define “que es publicidad estatal toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte” (CIDH,2011, p. 379). Este organismo vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA) também faz indicações quanto ao uso e distribuição dos fundos estatais destinados à publicidade, pois o uso das verbas pode servir como uma ferramenta de censura indireta, ou seja:

Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La pauta estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Dicho uso debe encontrarse explícitamente sancionado. (CIDH, 2011, p. 378)

Nesse sentido, para a CIDH (2011), o Estado deve atuar para fomentar a pluralidade e contrabalancear os investimentos privados em comunicação, de modo que o poder político não utilize os recursos públicos como ferramenta para fomentar veículos com linhas editoriais favoráveis e punir iniciativas ou linhas editoriais críticas.

Definir regras para dirigir a distribuição do dinheiro do Estado é, contudo, objeto de diversas regulações em diferentes países, como demonstra Becerra (2011, apud ELÍADES, LARRONDO, 2009). Nos Estados Unidos, nenhum meio de comunicação tem o direito constitucional de receber dinheiro do Estado na forma de publicidade. Entretanto, retirar publicidade de veículos de comunicação por causa de algum conteúdo, caso provado, é uma violação de cláusulas de liberdade de expressão e de imprensa da Primeira Emenda da Constituição.

No Reino Unido, a duração, idoneidade e os meios de comunicação utilizados nas ações de publicidade do Estado são responsabilidade da *Central*

Office of Information. Para tomar tais decisões são feitas consultas a um comitê consultivo independente, que conta com a ajuda de publicitários de grandes agências com contas governamentais.

Há países com regulação parcial, com acesso da publicidade oficial à televisão e ao rádio com condições de imparcialidade. Na Alemanha, por exemplo, a publicidade oficial tem diretrizes para o rádio e a televisão, mas não há nenhuma definição no caso da mídia impressa. Bélgica e França possuem legislação similar.

Merecem destaque também os países com regulação em base legal regida por critérios de igualdade social, caso da Holanda, cuja legislação define que a publicidade oficial deve contar com a maior cobertura social possível e com mensagens especiais para diversos grupos, tais como empresários, estudantes, comerciantes, camponeses, dentre outros. As campanhas devem ser divididas entre os meios de comunicação com critérios equitativos. Espanha, Itália, Peru e Portugal possuem legislação similar.

A distribuição da publicidade estatal é especialmente importante porque, também na Argentina, o mercado de mídia é extremamente concentrado e oligopolizado (BECERRA, MASTRINI, 2009). Assim, os recursos estatais tornam-se bens ainda mais valiosos e, em alguns casos, indispensáveis para algumas empresas de comunicação.

O tema da distribuição da publicidade oficial também foi discutido pela *Coalición por una Radiodifusión Democrática* (CRD) e, em 2004, as organizações da sociedade civil abordaram o tema no terceiro de seus “21 puntos básicos por el derecho a la comunicación” – documento utilizado como base para a formulação da LSCA:

Se garantizará la independencia de los medios de comunicación. La ley deberá impedir cualquier forma de presión, ventajas o castigos a los comunicadores o empresas o instituciones prestadoras en función de sus opiniones, línea informativa o editorial, en el marco del respeto al estado de derecho democrático y los derechos humanos. También estará prohibida por ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos oficiales o prebendas. (Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2004)

Nesses termos, a necessidade de regular as grandes quantias de publicidade foi debatida e assumida pelas universidades, sindicatos, meios de comunicação comunitários integrantes da CRD. Todavia, o tema não foi regulado pela LSCA e por nenhuma outra lei e hoje a CRD já não demonstra o mesmo consenso, de modo que a regulação dessa questão segue sem ser realizada, como apontam os depoimentos de vários personagens:

É completamente injusta [a distribuição de publicidade oficial], muito pouco pública, no sentido de não ser submetida ao escrutínio e ao controle público, o que não é nenhuma novidade, pois na Argentina nunca houve regulação sobre a publicidade oficial (...). Se você revisar os 21 pontos da CRD, tem um bom indicador de como a CRD ficou cada vez mais oficialista. Nos 21 pontos de 2004, constava a questão da publicidade estatal e também que os meios de comunicação sejam públicos e não governamentais. Mas os companheiros da CRD se tornaram oficialistas e nunca mais falaram disso. Então, se você perguntar aos companheiros oficialistas da *Coalición* sobre a publicidade estatal, vão dizer que também é preciso discutir a publicidade privada. Podemos discutir a matança das focas no Canadá, podemos discutir tudo. Mas, era um ponto da *Coalición* e é um compromisso que eles esqueceram [tradução nossa] (BECERRA, 2014)⁴¹.

Dámian Loreti, membro da *Coalición* e professor da Universidade de Buenos Aires, oferece uma avaliação distinta sobre o tema:

Agora não existe lei modelo de distribuição publicitária. Eu acredito que o manejo dos fundos para a promoção dos meios de comunicação tem mais de uma questão, e que é várias vezes maior que a publicidade oficial, por exemplo. Os descumprimentos às leis trabalhistas são aterradores na maioria dos meios de comunicação. O não enterramento da TV a cabo em algumas cidades implica uma barreira de acesso que, em relação à publicidade oficial, é uma migalha. O movimento econômico entre os meios de comunicação e o Estado é muito maior que a publicidade oficial, mas isso não quer dizer que o que está acontecendo é maravilhoso. O que digo é: não é regra [tradução nossa] (LORETI, 2014)⁴².

Já Nestor Busso, membro Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e presidente do *Foro Argentino de Radios Comunitarias*, adota outra postura:

41 Depoimento de Martín Becerra. Entrevista ao autor em 5 de maio 2014.

42 Depoimento de Damián Loreti. Entrevista ao autor em 19 de maio 2014.

Eu acredito que não é boa a distribuição da publicidade oficial. Mas melhorou muito em relação ao que era. Por quê? Porque se ampliou a quantidade de meios de comunicação que recebem publicidade estatal. E, embora siga muito concentrado em Buenos Aires, isso foi ampliado, federalizou-se. Todavia, não o suficiente, e os critérios não são claros. Nem sequer creio que os amigos políticos são beneficiados, acredito que há um problema de assignação. De todo modo, é claro que a LSCA não está relacionada à publicidade oficial. Porque ela é para todos os meios de comunicação e não só para o audiovisual. Mas acredito que se deve revisar a maneira que a publicidade estatal é distribuída [tradução nossa] (BUSSO, 2014)⁴³.

Como se vê pelos depoimentos de estudiosos, idealizadores da CRD e protagonistas da questão, não há consenso tanto sobre as normas a serem adotadas quanto às políticas efetivamente praticadas pelo governo argentino na distribuição de recursos públicos na distribuição da publicidade estatal. A polêmica é compreensível: qualquer governo dispõe de valores vultosos que podem tanto irrigar quanto secar fontes de recursos de órgãos de comunicação. Mais ainda: alguns destes são fortemente dependentes das fontes oficiais e seria ingenuidade não considerar que a linha editorial pode variar conforme o direcionamento da publicidade governamental. Tal observação vale para todos os níveis de governo e mesmo para as diferentes orientações político-ideológicas e alinhamentos partidários. Para uma apreciação mais criteriosa, é indispensável dispor de dados confiáveis sobre a distribuição dos recursos governamentais, como faremos na sequência.

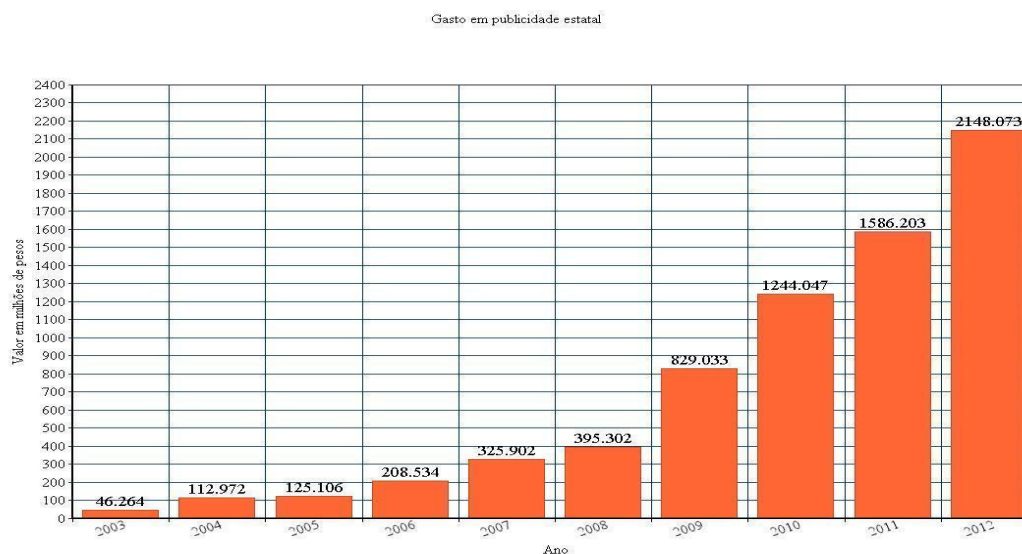
5.2 Os investimentos governamentais em mídia

Qual, enfim, é a ordem dos gastos do atual governo argentino em publicidade? Segundo levantamento da ONG *Poder Ciudadano* realizado por Martín Becerra, no ano de 2010 o governo federal respondeu por 9% de todo o investimento em publicidade no país – incluído o aporte e os custos do projeto *Fútbol Para Todos*. O segundo colocado dessa lista é a multinacional Unilever,

43 Depoimento de Néstor Busso. Entrevista ao autor em 8 de maio 2014.

com 5%, e o terceiro é a empresa Procter & Gamble com 4% do total⁴⁴. O Estado, portanto, influi decisivamente na irrigação e no funcionamento econômico dos meios de comunicação. Durante os anos de governo dos Kirchner (desde 2003), os gastos de publicidade do governo federal aumentaram consideravelmente⁴⁵:

Quadro 2 – Gasto do governo federal com publicidade / 2003-2012



Fonte: DI SANTI (2014). Disponível em: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/2068-cfk-la-proporcion-de-la-publicidad-del-estado-frente-a-la-publicidad-privada-es-infima.html>. Acesso em set. 2014

Parte do aumento das cifras, a partir de 2010, pode ser atribuída aos custos do *Fútbol Para Todos*, programa criado no governo de Cristina Kirchner no final de 2009 que tirou o monopólio da transmissão da primeira divisão do futebol argentino do grupo *Clarín* e da TV a cabo. Assim, o governo federal comprou os direitos de transmissão, passou a exibir as partidas do campeonato

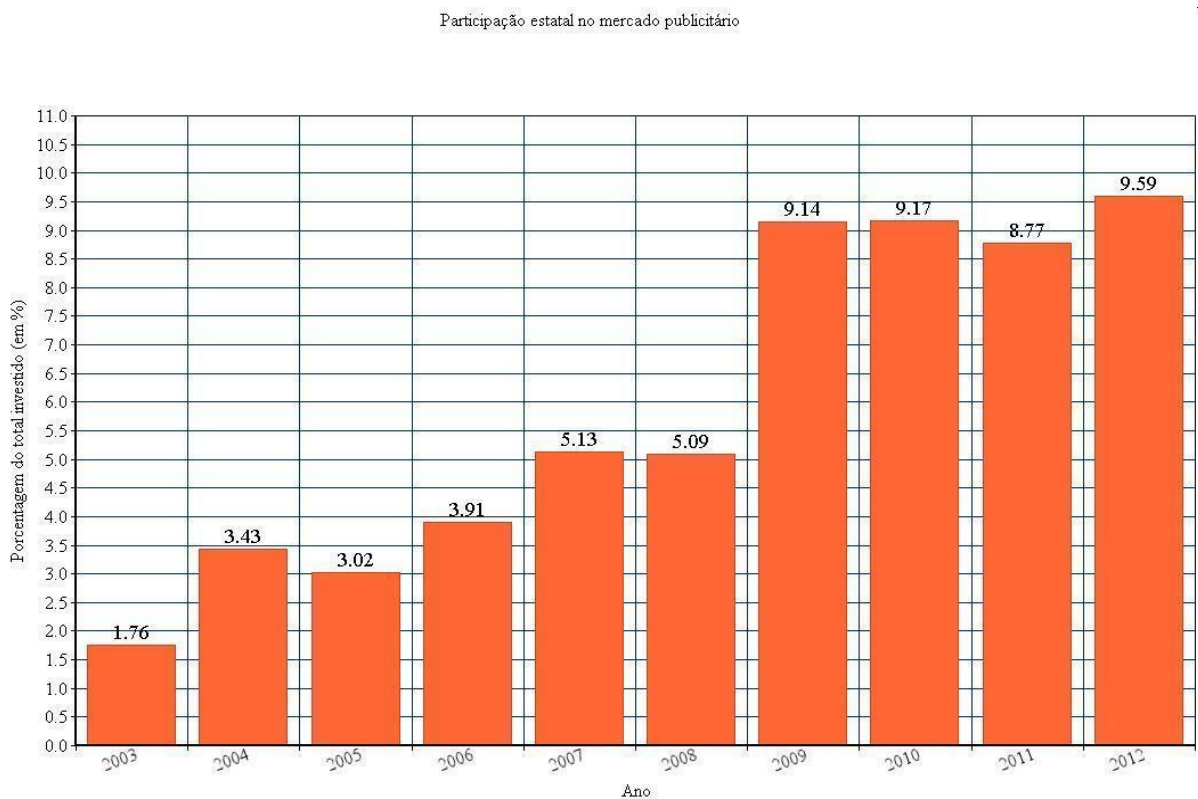
44 Disponível em: <http://poderciudadano.org/dimension-de-la-publicidad-oficial-en-la-argentina/>. Acesso em 28 set. 2014.

45 Para estas e outras informações que se seguem, utilizamos como fonte de consulta o site argentino “Chequeado” (<http://www.chequeado.com>). Trata-se de iniciativa independente que analisa dados, informações, matérias jornalísticas, programas de TV, entrevistas e discursos oficialistas e de oposição na Argentina. Para mais informações, ver a matéria “Informação passada a limpo”, FSP, 09/11/2014, Ilustríssima, p.3. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/194680-informacao-passada-a-limpo.shtml>.

nacional em canais de TV aberta com uma esmagadora maioria de publicidade estatal.

O acordo foi celebrado por Cristina Kirchner ao lado do maior ídolo do futebol argentino, Diego Maradona, e de Julio Grondona, então presidente da *Asociación del Fútbol Argentino (AFA)*, em cerimônia transmitida por cadeia nacional. Naquela ocasião, a presidente afirmou estar democratizando o esporte e que os monopólios já não “sequestravam os gols”.⁴⁶ É de se imaginar o alto impacto popular dessa iniciativa, pois transferiu para a TV aberta o maior fenômeno social de massas do esporte nacional, ou seja, uma ousada ação de democratização da cultura nacional, antes restrita apenas aos que podiam pagar pelo acesso à TV por assinatura.

Quadro 3 – Participação do governo federal no mercado publicitário argentino / 2003-2012



Fonte: DI SANTI (2014). Disponível em:
<<http://chequeado.com/ultimas-noticias/2068-cfk-la-proporcion-de-la-publicidad-del-estado-frente-a-la-publicidad-privada-es-infima.html>>. Acesso em 30 set. 2014.

Nesses termos, o governo federal assumiu a posição de ator de destaque, autêntico protagonista, no mercado publicitário. Mais do que isso, o governo se tornou líder no *ranking* do mercado publicitário da radiodifusão (Quadro 3). Sua participação, inclusive, demonstra uma tendência de crescimento: se antes (2003), o dinheiro investido pelo Estado em publicidade representava 1,76% do mercado, em 2012 o valor saltou para 9,59%.

Claro está que o governo federal operou essa expressiva elevação de recursos publicitários não só para prestar contas de suas ações ou eventualmente fazer campanhas de esclarecimento de interesse público, mas também para ampliar sua interlocução com a sociedade e influir mais ativamente na disputa pela formação da opinião pública, uma vez que os meios de comunicação mais tradicionais (sobretudo aqueles vinculados ao grupo *Clarín*) haviam tomado posições abertamente oposicionistas que obviamente não interessavam politicamente ao governo.

5.3 Quem recebe o dinheiro?

Apesar da importância do tema, do debate já acumulado pela sociedade civil e do alto valor investido, a distribuição da publicidade oficial ainda é marcada pela falta de regulação e critérios claros para a administração dos recursos. A desregulação incide sobre os governos federal, provinciais e também dos municípios (BECERRA, 2011). Mas é preciso destacar que esse cenário de desregulação e de ausência de políticas públicas definindo parâmetros para a repartição do dinheiro não é exclusivo da Argentina, pelo contrário, também é comum ao resto da América Latina (CIDH, 2011).

Particularmente em 2013, os investimentos em publicidade oficial se dividiram da seguinte maneira na Argentina: os meios impressos receberam 32% do total (\$410.720.087), a TV ficou em segundo lugar com 24,8% (\$316.596.408), o rádio com 17% (\$216.477.763), já o gasto em publicidade nas

vias públicas foi de 11,5% (\$146.774.204) e no cinema de 11% (\$131.756.983). Por fim, a internet foi o meio que recebeu menos dinheiro, 4% (\$50.459.525)⁴⁷.

Os maiores beneficiários do dinheiro público investido em publicidade são, também, os grupos com linha editorial próxima ao kirchinerismo, cuja análise mais detalhada sobre a cobertura dos telejornais argentinos será realizada na próxima seção.

Campeão em dinheiro recebido, o grupo *Veintitrés* é de propriedade dos empresários Matías Garfunkel e de Sergio Szpolski. O conjunto de empresas também é comumente chamado de Garfunkel-Szpolski e controla os jornais *Tiempo Argentino* e *El Argentino*, além do canal de notícias CN23 e da rádio *Rock and Pop*, afora outros meios. O grupo recebeu, entre 2009 e 2013, a quantia \$391.401.584 em publicidade, o que a torna o conglomerado de comunicação que mais recebeu dinheiro público no período.

Em segundo lugar e com mais de \$220.000.000 recebidos, o grupo *Álbavisión* é de propriedade do “empresário” da comunicação Ángel Remigio González y González, conhecido como “*el fantasma*”⁴⁸. Nascido no México, González é dono de mais de 30 canais de TV em 16 países da América Latina e já foi considerado uma ameaça à liberdade de expressão pela *Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)* por sua proximidade ao governo de turno nos diversos países onde mantém negócios e por sua relação conflituosa com outras organizações jornalísticas⁴⁹. O mexicano é dono, desde 2007, do Canal 9, comprado do argentino Daniel Hadad.

O grupo *Telefe* é o terceiro conglomerado a receber mais dinheiro, com pouco mais de 200 milhões de pesos amealhados nos últimos anos. Subsidiária da empresa espanhola *Telefónica* – situação vedada pela LSCA em seus artigos 24 e 25, já que prestadores de serviço público não podem ser titulares de licença

47 Disponível em: <<http://poderciudadano.org/nuevos-datos-sobre-publicidad-oficial-2013-2014/>>. Acesso em 10 out. 2014.

48 Disponível em: <<http://community.seattletimes.nwsources.com/archive/?date=20020609&slug=theghost09>>. Acesso em 25 out. 2014.

49 Disponível em: <<http://seniales.blogspot.com.br/2014/06/angel-remigio-gonzalez-y-gonzalez-sigue.html>>. Acesso em 25 out. 2014.

de radiodifusão⁵⁰ –, a situação, todavia, não impede a empresa de receber fartas quantidades de publicidade oficial.

A análise da distribuição dos recursos permite notar um claro viés político no emprego das verbas. Vejamos:

**Quadro 4 – Governo Federal da Argentina /
Distribuição da Publicidade oficial em 2009-2013
[Valores nominais expressos em Pesos Argentinos]**

Grupo	Publicidade oficial recebida entre o segundo semestre de 2009 e o segundo semestre de 2013
1º - Veintitres	\$ 391.401.584
2º - Albavisón	\$220.710.686
3º - Telefónica	\$203.288.099
4º - Uno	\$178.129.740
5º - Página 12	\$164.467.879
6º - Indalo	\$ 101.573.256
7º - Crónica	\$ 101.409.012
8º - Clarín	\$ 96.655.360
9º - Diario Popular	\$82.767.212
10º - Ambito Financiero	\$59.677.448

Fonte: CRETAZZ (2014). Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1675842-de-1-a-400-millones-de-pesos-los-mayores-beneficiarios-de-la-pauta-oficial-2009-2013>>. Acesso em 12 out. 2014.

Outro caso que chama a atenção é a variação da publicidade recebida pelo grupo *Clarín*. O valor passou de 28,1 milhões de pesos no primeiro semestre de 2009 para apenas 1,3 milhão quatro anos mais tarde, quando a relação com o governo federal já fora desgastada pela decisão do governo de implantar a LSCA e por seus posteriores processos judiciais.⁵¹

50 Disponível em: <<http://chequeado.com/el-explicador/1379-ique-relacion-hay-entre-telefonica-y-telefe.html>>; Acesso em 25 out. 2014.

51 Disponível em: <<http://seniales.blogspot.com.br/2014/05/las-tinieblas-de-la-publicidad-oficial.html>> Acesso em 25 out. 2014.

A arbitrariedade na distribuição da publicidade oficial já foi notada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2011), pesquisadores acadêmicos como Martin Becerra (2014) e Silvio Waisbord (2014), e também pelo Judiciário argentino.

Em 2010, a Suprema Corte de Justiça ordenou que o governo investisse em publicidade no Grupo Perfil e freasse sua distribuição desigual e política de publicidade (CSJN, 2011). Um caso similar ocorreu no início de 2014, quando a Suprema Corte entendeu que o governo deveria aumentar a fatia de anúncios no Canal 13 de televisão, do grupo Clarín (CSJN, 2014).

A oposição, contudo, não pode acusar o governo de Cristina Kirchner de não ser “justo” na repartição dos investimentos em publicidade – principalmente no caso do governo da cidade de Buenos Aires (Quadro 5). O grupo *Clarín* recebeu mais que o dobro da publicidade oficial do que o segundo colocado da lista do prefeito Mauricio Macri, o principal líder opositorista à direita do espectro político-ideológico argentino, do *Propuesta Republicana* (PRO).

**Quadro 5 – Governo de Buenos Aires
Distribuição Publicitária no primeiro semestre de 2013**

GRUPO	PUBLICIDADE OFICIAL RECEBIDA:
Clarín	\$28.805.542
Telefónica	\$10.193.854
Uno	\$9.494.862
La Nación	\$5.883.524
Albavisón	\$2.810.639
Veintitres	\$2.468.367
Indalo	\$2.142.926
Murdoch e outros	\$1.263.632
MDZ	\$1.232.590
Fascetto	\$1.001.339

Fonte: LACUNZA e POORE (2014). Disponível em: <<http://seniales.blogspot.com.br/2014/05/las-tinieblas-de-la-publicidad-oficial.html>>. Acesso em 12 out 2014

Assim, voltamos ao problema central da ausência de regulação na distribuição de recursos publicitários estatais. Como já foi registrado, o cenário argentino não é excepcional, pelo contrário, em toda a América Latina os governos de quaisquer orientações político-ideológicas manejam recursos

públicos conforme suas conveniências mediante opções políticas ou mercadológicas. A LSCA incidiu mais fortemente sobre a divisão do espectro da radiodifusão, no entanto, não apresenta dispositivos para impor parâmetros mais objetivos na partilha dos recursos publicitários oficiais. Os dados aqui apresentados corroboram um cenário previsível: os governos são politicamente racionais em suas escolhas “mercadológicas”, dirigindo recursos para meios de maior alcance e que lhes são mais afáveis e menos hostis.

O problema adicional é a aparente e progressiva dependência dos meios de comunicação dos recursos de origem governamental – sejam eles meios estritamente comerciais ou públicos sem fins lucrativos –, o que só agrava o quebra-cabeça, pois se cabe exclusivamente aos governos arbitrar o destino das verbas estatais a tendência inexorável é que o desequilíbrio se mantenha conforme os resultados eleitorais de determinada democracia. Mais ainda: como fazê-lo se governos e parcelas da sociedade ainda são refratários ao próprio conceito de regulação?

Os dados disponíveis revelam que os governos dirigem as verbas estatais prioritariamente aos grandes meios de comunicação já estabelecidos. Tal preferência é perfeitamente compreensível se considerarmos que se trata de eleger públicos maiores e/ou dirigidos. Não obstante, os meios sem fins lucrativos que, por definição, se distinguem pelo interesse público e por não se vincularem a interesses privados comerciais, tendem a ser preteridos justamente por suas virtudes. Tal tendência agrava o problema porque sinaliza grandes obstáculos à afirmação dos meios sem fim de lucro. Essa constatação, contudo, pode alertar os envolvidos nesses processos quanto à conveniência de se adotarem regras e mecanismos de apoio e financiamento específicos para tais grupos e meios, o que obviamente depende de muita pactuação política.

A preferência governamental fica clara quando analisados os gastos com publicidade em 2013. Enquanto o grupo *Veintitres* embolsou mais de 100 milhões de pesos no período, a organização da sociedade civil que mais

recebeu foi a Fundação Outubro, com 6,9 milhões de pesos, um montante superior ao orçamento do FOMECA no mesmo ano.⁵²

O Estado detém os recursos necessários para atuar de maneira decisiva no mercado de comunicação. Prova disso são os crescentes gastos com publicidade oficial e o dado de que o governo federal é o maior cliente de publicidade da Argentina, superando empresas multinacionais com presença global. Todavia, o que marca a administração desses recursos não é uma busca por uma comunicação com mais vozes e atores. Pelo contrário, os recursos são manejados para grupos próximos aos governos (de qualquer nível). Para enfraquecer o *Clarín*, vale fomentar novos conglomerados de comunicação, desde que politicamente próximos ao governo. Tal conduta também se aplica à oposição, pois os dados apresentados evidenciam que esta reproduz a mesma postura em outros níveis de governo, apenas com sinal trocado.

A opção do governo, portanto, consiste em juntar forças com aliados ocasionais. O próprio *Clarín* conhece de longa data as benesses da proximidade com o poder, pois manteve boas relações com a Casa Rosada e quase sempre esteve acostumado com essa posição, da qual se beneficiou para construir seu vasto império comunicacional. A escolha governamental, todavia, ajuda a criar outros grupos com poder excessivo na comunicação, dessa vez com novos interesses econômicos e *lobbies* por empreender. Ou seja, trata-se de uma grande contradição com as premissas da LSCA, mas um costume que atravessa a América Latina e que se repete em diferentes países, governos e partidos.

5.4 Meios de comunicação públicos e pluralidade

Os canais públicos de comunicação são vitais para uma comunicação democrática e cidadã. Enquanto os meios de comunicação privados se orientam

52 A ONG *Poder Ciudadano* analisou os investimentos estatais em publicidade em 2013. Os maiores beneficiários do setor da sociedade civil foram: Fundação Outubro: \$6.902.141; Fundação Privada Leo Messi: \$6.327.500; Fundação Amigos de DAIA: \$1.812.000; Fundação Electroingeniería: \$720.000; e Fundação Mães da Praça de Maio: \$419.403. Disponível em: <<http://www.poderciudadano.org/libros/InformePOJGM14.pdf>>. Acesso em 02 dez 2014.

para a obtenção de audiência e buscam recepção do mercado para seus produtos, os canais públicos, em termos normativos, devem se apresentar como um contraponto a tal perfil estritamente mercadológico. Assim, tais canais devem funcionar como garantidores da pluralidade e da multiplicidade de vozes, como expressões que garantam visibilidade e comunicabilidade a segmentos e iniciativas que não se pautam por parâmetros próprios do mercado (ARROYO, BECERRA, CASTILLEJO, SANTAMARÍA, 2013)

Afinal, o mercado, por si só, não é capaz de suprir as necessidades de representação de toda a sociedade e da diversidade que a caracteriza, pois seu objetivo não é esse. Ademais, o conteúdo jornalístico produzido nos meios privados é determinado pelas alianças econômicas e interesses das empresas de comunicação. E o Estado deve atuar justamente para proteger o interesse público do poder coercitivo do mercado, o qual, uma vez deixado sozinho, cria uma padronização de conteúdos (ROTHBERG, 2011).

A UNESCO (2011) advoga a tese de que os meios públicos de comunicação têm a função de fornecer informações, educação e entretenimento livre de influências comerciais e políticas. É preciso observar que, antes de competidores, os meios públicos de radiodifusão desempenham um papel complementar ao realizado pelas emissoras comerciais, de modo que não há contradição entre ambos. Nesses termos:

Em muitos países, as organizações públicas de radiodifusão (financiadas ao menos parcialmente com fundos públicos), tradicionalmente, oferecem uma parte importante da programação de rádio e TV. ***O principal motivo para a existência da radiodifusão pública é a necessidade de oferecer complemento à programação das emissoras comerciais, ampliando a diversidade de conteúdo e a pluralidade dos atores envolvidos na sua produção e veiculação.*** Normalmente as emissoras públicas apresentam programas educativos, infantis, religiosos, culturais e artísticos, muitos deles com uma linguagem mais popular, abordando também temáticas das minorias, que nem sempre são atraentes em termos comerciais. As melhores dessas emissoras oferecem serviços de notícias confiáveis, conteúdo de qualidade e programas que atendem aos interesses de públicos não contemplados pela radiodifusão comercial. Quando não são totalmente estatais, elas são chamadas de emissoras de serviço

público. (Public Service Broadcasting, ou PSB). (MENDEL, T e SALOMON, E., 2011, p. 45 – sem destaque no original)

Sob a mesma perspectiva, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos também ressalta a importância dos meios públicos de comunicação e de sua independência do poder privado e do poder estatal, indicando os riscos de que a subordinação política possa comprometer a desejada pluralidade:

La Relatoría Especial valora el rol que los medios públicos independientes tienen en el debate público. En efecto, pueden y deben desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diversidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Su papel es fundamental a la hora de proveer contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, articulados con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población. Sin embargo, para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos. (CIDH, 2011, p. 92)

Meios de comunicação públicos não são necessariamente estatais, ou seja, não são controlados exclusivamente pelo governo de turno. O importante, em todos os casos, é que haja controle social para assegurar o interesse público. Porque não é suficiente buscar independência em relação ao mercado, mas também é precioso garantir autonomia frente ao governo de turno. Essas características são fundamentais para que os canais estatais de comunicação consigam desenvolver uma programação plural e com um conteúdo jornalístico relevante.

Uma das ferramentas utilizadas para proteger os canais públicos de interesses partidários é a constituição de conselhos independentes de discussão e acompanhamento dos canais. A função desses canais é contrabalancear os interesses do governo de turno e prezar pela qualidade dos meios públicos. Na Alemanha, por exemplo, os organismos de acompanhamento dos meios públicos devem ser formados por diferentes organizações sociais, partidos, sindicatos, grupos religiosos e outros organismos (MENDEL, SALOMON, 2011).

Ciente da importância do tema e para afirmar a distinção entre interesses públicos e governamentais, a *Coalición por una Radiodifusión Democrática* reiterou a relevância da independência dos meios estatais e sua importância na recomendação número 12 dos seus 21 puntos, antevendo a necessidade da diversidade e da participação cidadã:

Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento garantizando la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población. (Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2004)

Em consonância com as diretrizes internacionais sobre meios públicos e com o texto da CRD, essa recomendação foi incorporada à LSCA por meio do Artigo 124, no qual está previsto o controle social dos meios públicos por meio da criação do Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos.⁵³ Previsto para regular e orientar o funcionamento da Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA) – a estatal que aglomera os meios públicos de radiodifusão –, este Conselho convive com um arranjo institucional em que o Executivo é o segmento com mais nomeações para preencher no órgão. Ainda

53 Neste caso, vale a pena transcrever a íntegra do citado item da LSCA: “ARTICULO 124. - Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Creación. Créase el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, que ejercerá el control social del cumplimiento de los objetivos de la presente ley por parte de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y funcionará como ámbito consultivo extraescalafonario de la entidad. Sin perjuicio de las facultades de incorporación de miembros conforme el artículo 126, estará integrado, por miembros de reconocida trayectoria en los ámbitos de la cultura, educación o la comunicación del país. Los designará el Poder Ejecutivo nacional de acuerdo al siguiente procedimiento: a) Dos (2) a propuesta de las Facultades y carreras de Comunicación Social o Audiovisual o Periodismo de universidades nacionales; b) Tres (3) a propuesta de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados desempeñándose en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado al momento de la designación; c) Dos (2) por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias; d) Seis (6) a propuesta de los gobiernos jurisdiccionales de las regiones geográficas del NOA; NEA; Cuyo; Centro; Patagonia; Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; e) Uno (1) a propuesta del Consejo Federal de Educación; f) Dos (2) a propuesta del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia que representen a entidades u organizaciones de productores de contenidos de televisión educativa, infantil o documental; g) Uno (1) a propuesta de los Pueblos Originarios”.

assim, até o momento o Conselho segue sem ser regulamentado e, por não sair do papel, está inativo.

5.5 Linha editorial e polarização

A despeito dos instrumentos previstos pela LSCA e da promessa de maior pluralidade, os dados disponíveis e a observação empírica indicam que os meios de comunicação públicos seguem reproduzindo uma postura predominantemente oficialista. Registre-se, contudo, que o seu emprego para fins políticos e/ou partidários não é um costume novo na Argentina. O uso do aparato de comunicação governamental em favor do governo de turno é um antigo hábito nacional (ARROYO, BECERRA, CASTILLEJO, SANTAMARÍA, 2013). A TV Pública, por exemplo, é conhecida pelo seu forte viés oficialista e politicamente próximo da situação. Vejamos:

[Os canais estatais] Poderiam utilizar o espaço que têm de uma maneira melhor. Voltamos ao mesmo, falam apenas das ações do kirchnerismo, sempre a favor (...). Eles dizem que comportam todas as vozes, mas na verdade é apenas a voz do governo. Veja um programa deles, o “6,7,8” por exemplo, e note que estão sempre defendendo o kirchnerismo, não tem convidados de TVs ou rádios comunitários para expressar opiniões diferentes [tradução nossa] (TRUCI, 2014).⁵⁴

É possível visualizar o grau de polarização e partidarização dos canais de televisão por meio do informe realizado pela Defensoria Pública em 2013. O organismo criado pela AFSCA, e legalizado apenas em 2012, fez um levantamento de quanto tempo é dado para entrevistados de cada partido político nos jornais da televisão aberta em Buenos Aires, que também são transmitidos para o resto do país. Posteriormente, os dados foram reorganizados e analisados pelo pesquisador Martín Becerra em seu blog.

Os números evidenciam nitidamente que a *TV Pública* e o *Canal 9* utilizaram majoritariamente fontes governistas em seus telejornais. Um pouco atrás – mas ainda no bloco dos meios próximos ao governo –, o canal *Telefé*

54 Depoimento de Fernando Truci (FARO TV). Entrevista ao autor em 15 de abril 2014.

também dá preferência às fontes que fazem parte do partido da presidenta Cristina Kirchner, o *Frente para la Victoria (FpV)*. Tal postura não representa uma coincidência: entre o primeiro semestre de 2009 e o segundo semestre de 2013, o Grupo Albavisión, proprietário do *Canal 9*, foi o segundo conglomerado que mais recebeu fundos do governo em forma de publicidade estatal, já o grupo Telefónica, dono da emissora *Telefé*, ficou na terceira posição. Enquanto isso, o *Canal 13* e *América* também mostram uma linha editorial clara e definida, no caso, abertamente favorável à oposição.

Quadro 6 – Entrevistados por TVs públicas, conforme identificação partidária

EMISSORA/PARTIDO	FRENTE PARA LA VICTORIA (FPV)	OUTROS PARTIDOS
TV Pública (Estatal)	67,6%	31,4%
Canal 13 (Grupo Clarín)	30,9%	67%
Telefé (Grupo Telefónica)	45,2%	54,8%
Canal 9 (Grupo Álbavisión)	61,5%	35,6%
América (Grupo Uno)	30,9%	67,3%

Fonte: Martín Becerra com base nos dados Defensoria Pública. Disponível em: <<http://martinbecerra.wordpress.com/2014/07/09/el-pluralismo-no-sera-televisionado-ausencia-de-diversidad-en-los-noticieros-de-tv-argentina/>>. Acesso em: out 2014

As duas linhas editoriais encontradas cristalizam dois blocos, o governista – formado pelo *Canal 9*, *Telefé* e a estatal *TV Pública* – e, de outro lado, no espectro opositor estão *Canal 13* (do Grupo *Clarín*) e *América*. O governo parece usar os meios de comunicação que dispõe para equilibrar a comunicação e a persuasão na esfera pública a seu favor; afinal os grandes grupos oligopólicos de comunicação da América Latina têm atuado como verdadeiros partidos de oposição. As grandes empresas de comunicação hoje determinam os temas da agenda pública e os partidos políticos da oposição já não têm o mesmo poder de mediação para influir no cotidiano da cidadania (RUIZ, 2010).

Desde a guinada à esquerda da maioria dos países da América do Sul nas últimas duas décadas – Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Peru, Venezuela,

Bolívia, Equador –, os partidos políticos tradicionais do campo conservador tiveram muitas dificuldades de atuar nos Parlamentos e na sociedade civil como oposição, cenário em que essa vocação política foi co-assumida por outras instituições, notadamente pela grande mídia. Impotentes diante de governos populares política e socialmente fortes de diferentes matizes nacionalistas e de esquerda, tais grupos de oposição se tornaram minoritários nos Congressos Nacionais e perderam interlocução social, reduzindo sua influência na política nacional em agendas complexas que envolviam revogação do ideário neoliberal no plano macroeconômico, nacionalização de recursos estratégicos, reformas constitucionais, mecanismos de inclusão social e até regulação da mídia – como ocorreu na Argentina, Equador e Bolívia.

Nesse cenário original e altamente polarizado, os papéis de contraposição programática, de contestação política e ideológica e mesmo de apresentação e disputa de projetos de poder também foram protagonizados por vários meios de comunicação, os quais passaram a se comportar como autênticos partidos em duas dimensões: de um lado, na tentativa de organização da sociedade civil e, de outro, até mesmo na intervenção mais aberta e direta nas instituições políticas.⁵⁵

Desse modo, na Argentina contemporânea, quem desempenha o papel de oposição ao kirchnerismo não são o direitista *Propuesta Republicana* (PRO) ou a tradicional *Unión Cívica Radical* (UCR) – partidos políticos de maior expressão institucional no país que se opõem ao kirchnerismo –, mas sim o *Clarín*. Importante observar que o grupo de Magnetto e Ernestina Herrera de Noble conta com uma grande audiência para disputar o debate público com os meios estatais: segundo levantamento da Secretaria da Cultura, 98% dos

55 Em alguns casos, inclusive, chegou-se a tentativas de golpe de Estado, ora em versão clássica de deposição de governos legítimos, como no malogrado caso da Venezuela (em 2002), ora em formato supostamente legal, caso do Paraguai (em 2012), com a deposição do presidente Fernando Lugo. Já na Bolívia (em 2008), a vítima foi o presidente Evo Morales, que resistiu vitoriosamente aos ataques e até tentativas de secessão. Em todos eles, afora a ação das instituições políticas tradicionais (governadores, partidos políticos, forças militares etc.), não deixa de ser notável a liderança desempenhada por grupos midiáticos.

argentinos têm o hábito de assistir televisão e 78% dos 40 milhões de argentinos acompanha telejornais.⁵⁶

Essa capacidade de influência é potencializada pela alta concentração midiática em poucos grupos privados: as quatro maiores operadoras de cada meio de comunicação de massa (televisão aberta e a cabo; imprensa escrita e rádio) detêm praticamente 78% desse mercado (BECERRA et al.,2009).

O cidadão médio fica, assim, confinado em uma arena pública dominada basicamente por dois discursos polares: a defesa irrestrita do governo de turno nos canais públicos e seus aliados, ou uma oposição radical nos grandes canais privados. Nesses termos:

En efecto, aunque lo comercial y lo gubernamental predominan en el escenario de la comunicación masiva, son en ambos casos modelos extremos: uno utilitarista, que justifica la existencia de los medios como negocios que requieren de un alto rating y programación sensacionalista, y el otro faccioso, que fundamenta la utilización de los medios estatales en provecho del mensaje de una parcialidad, y que impugna o mutila – según el caso – voces críticas. Quien pierde con la vacancia de medios públicos es la sociedad que no puede acceder por sí misma a la gestión de licencias audiovisuales. Cuando no hay medios públicos, el derecho a la palabra masiva es resignado en aras del aprovechamiento comercial o del uso oficialista de los medios de comunicación. La sociedad queda confinada así al imperio de los mensajes masivos emitidos con lógica puramente comercial o exclusivamente gubernamental. En ambos casos, la sociedad es relegada a una posición clientelar: las ciudadanas y los ciudadanos son interpelados como clientes comerciales o como clientes políticos. (BECERRA, 2014, p. 62)

O uso dos canais estatais como meios de comunicação governamentais representa um claro desacordo com os enunciados normativos da LSCA e suas intenções iniciais. Contudo, membros da CRD e atores que participaram de seu desenvolvimento têm visões bastante diferentes sobre o tema. Eduardo Seminara, deputado federal e ex-membro da AFSCA, não acredita que exista um excesso de partidarismo na programação:

Eu acredito que a TV Pública, em geral, tem organismos de controle com participação parlamentar, que reflete a correlação de forças que

56 Disponível em: <<http://goo.gl/ndzqfD>>. Acesso em 21 out. 2014.

tem o parlamento. Não acredito que haja um excesso de partidarismo nisso, mas essa é uma opinião totalmente subjetiva, eu acredito que a qualidade de produção dos meios de comunicação públicos hoje é superior a muitos meios de comunicação privados. E tem um substrato educativo muito maior que a maioria dos meios de comunicação privados [tradução nossa] (SEMINARA, 2014).⁵⁷

Dámian Loreti, professor da Universidade Buenos Aires (UBA) e membro ativo da formulação dos *21 puntos*, concorda, parcialmente com a posição de Seminara:

Se você olhar os informes que fazem os representantes das minorias nos meios de comunicação públicos, ou nos balanços anuais, ou nos informes, eu não cheguei a ver uma crítica. Essa é pergunta para se fazer à oposição também, que informes foram feitos que falem sobre a falta de pluralismo nos meios [tradução nossa] (LORETI, 2014).⁵⁸

Já Néstor Busso, antigo presidente do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e articulador da *Ley de Medios*, enxerga a questão de maneira diferente ao denunciar a ausência de pluralidade nos meios comerciais:

Se o tema é assegurar a pluralidade do sistema, acredito que a maioria dos meios públicos hoje tem perfil governamental. Mas também é necessário escutar as vozes do governo. E no sistema privado não há essa possibilidade. Então, o que é necessário assegurar nos meios públicos é a pluralidade do sistema, não apenas a pluralidade desses meios de comunicação. Porque os meios privados não são plurais, respondem aos interesses dos grupos econômicos (...). Se os meios privados concentrados expressam interesses privados, desde os meios do Estado, necessitamos expressar outro setor. Então, creio que é uma etapa que deverá ser modificada na medida em que se pluralize os meios privados. Porque a oposição fala da não pluralidade dos meios públicos, mas não fala da não pluralidade dos meios privados. O sistema privado não é plural [tradução nossa] (BUSSO, 2014).⁵⁹

Marcelo Ibarra, membro da emissora sem fins de lucro *Barricada TV*, também acredita que os meios públicos devem funcionar como um contraponto aos canais privados. A *Barricada TV* foi um dos 13 canais analógicos de baixa

57 Depoimento de Eduardo Seminara. Entrevista ao autor em 8 maio 2014.

58 Depoimento de Damián Loreti. Entrevista ao autor em 19 de maio 2014.

59 Depoimento de Néstor Busso. Entrevista ao autor em 8 de maio 2014.

potência que receberam uma licença provisória da AFSCA para operar no final de 2013⁶⁰.

Quero desmistificar algo: não existe jornalismo independente. Você pode dizer: “sou independente da direita”, mas é de esquerda, então é dependente da esquerda, então não existe jornalismo independente. Ou seja, um canal do Estado não vai falar contra o Estado. Porque não colocam o Tinelli e os outros canais do Clarín para falar contra o Magnetto? Por que eles não pedem o mesmo? Pedem que sejam independentes, coisa que, como já disse, não existe, mas entrando na lógica, se pedem que os canais do Estado sejam independentes, por que não fazem uma autocrítica e também se tornam independentes? [tradução nossa] (IBARRA, 2014)⁶¹

De fato, é possível concordar que não existe jornalismo independente. A notícia é sempre uma mediação realizada pelo repórter, um recorte de um fato, uma interpretação de quem a edita, nunca uma representação real e idêntica do ocorrido. A própria escolha da pauta e das fontes já determina um viés e orienta as direções do trabalho jornalístico a ser realizado. Acreditar no contrário é ingenuidade e serve ao discurso dos meios de comunicação hegemônicos, que ainda defendem a falsa ideia de independência enquanto amparam os interesses de seus proprietários. Esses grandes grupos, na verdade, atuam sistematicamente na manipulação das informações e com diversos padrões de comportamento para distorcer os acontecimentos ao seu favor, como aponta Abramo (2003).

O fato de ser impossível produzir conteúdo jornalístico independente, todavia, não esconde o fato de que o governo argentino mais uma vez descumpra as recomendações da LSCA. O controle social dos canais públicos é realizado por países como Reino Unido, Alemanha e Tailândia. A Casa Rosada, todavia, não consegue se livrar de alguns velhos hábitos na hora de desenhar suas políticas públicas de comunicação e segue utilizando os meios públicos como meios estatais, comprometidos com a defesa do governo de turno.

60 Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-8798-2014-04-19.html>>. Acesso em 22 out. 2014.

61 Depoimento de Marcelo Ibarra. Entrevista ao autor em 13 de maio 2014.

Seria demasiado ingênuo pensar que a LSCA por si só conseguiria transformar práticas políticas longamente arraigadas nos governos. Afinal, uma nova lei não refunda a sociedade ou o Estado, mas requer uma nova interação com a realidade para conseguir alcançar seus objetivos. Pensar que seria possível que a TV Pública se transformasse em uma espécie de BBC é desconhecer a longa trajetória da emissora britânica e também ignorar a alta polarização do cenário político argentino. Novos costumes regulatórios por vezes tomam tempo para serem amadurecidos e serem efetivamente implantados.

Enquanto a BBC se fortalecia como uma emissora relevante e independente ao longo do século XX e consumava seu caráter de emissora pública (ROTHBERG, 2011), a relação entre Estado e meios de comunicação na América Latina foi bem diferente. Os grandes grupos de comunicação da Argentina desfrutaram uma posição monopólica porque no passado sua relação foi bem estreita com o poder político, o que lhes trouxe facilidades e possibilitou um crescimento para além de limites democráticos saudáveis. Isso para não falar das diversas ditaduras implantadas na região durante a Guerra Fria, que serviram para adicionar o elemento da violência nessa já complicada relação e interditar qualquer possibilidade de democracia em todas as instituições do Estado, quanto mais no campo da comunicação.

Hoje, o poder político parece ter percebido que a mídia é um dos principais instrumentos de luta política e de disputa ideológica, por vezes atuando inclusive como partido de oposição, razões suficientes para que se procurem formas de impor limites ao poder midiático, o que ajuda a explicar o fato de vários países latino-americanos buscarem novos marcos regulatórios. Essa nova postura, por vezes, contrasta com costumes opostos às novas intenções, como no caso da distribuição da publicidade oficial e – podemos afirmar – na relação com os meios públicos de comunicação.

5.6 Os novos organismos de controle criados pela LSCA

A LSCA também foi inovadora ao incluir dispositivos de controle social e participação societária na gestão das políticas públicas de comunicação e particularmente na regulamentação da radiodifusão. Vejamos então as principais dessas instituições.

Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)

A AFSCA foi criada para substituir o *Comité Federal de Radiodifusión* (COMFER), órgão responsável pela radiodifusão no marco regulatório da ditadura. Longe de qualquer verniz democrático, o antigo organismo tinha sua diretoria indicada pelo poder executivo e contava com representantes das Forças Armadas, da Secretaria de Estado de Comunicação e dos veículos de rádio e TV privados. Não por acaso, o COMFER sempre atuou como aliado dos meios privados de comunicação. O poder de influência dos grandes grupos de comunicação era tão grande que eles chegavam até mesmo a ditar medidas ao interventor, como aponta Lara (2013 apud RAMÍREZ 2010).

Já a AFSCA busca inaugurar uma nova gestão para as políticas públicas de comunicação. Sua diretoria é formada por sete membros nomeados pelo Executivo, a saber: o presidente e um diretor são indicações do poder Executivo, três são prerrogativa da Comissão Bicameral da Promoção e Desenvolvimento do Audiovisual e outros dois são escolhidos pelo Conselho Federal da Comunicação Audiovisual. Todos os organismos citados foram criados pela LSCA. Os indicados da Comissão Bicameral deverão respeitar a seguinte ordem: um representante do maior bloco partidário parlamentar, um representante do segundo maior bloco e o último representante do terceiro maior bloco partidário. Um dos indicados do Conselho Federal da Comunicação Audiovisual deve obrigatoriamente ser um acadêmico da área de comunicação. A LSCA determina que cada província e cidades com mais de 500 mil habitantes devam contar com delegacias do organismo.

Todavia, em um primeiro momento, a oposição se negou a participar da AFSCA. A primeira diretoria do órgão foi composta em dezembro de 2009, e a

oposição não indicou seus representantes. A situação só mudou com a indicação de membros da oposição em 2012 e, atualmente, seus representantes são Marcelo Stubrin, ex-deputado radical por Buenos Aires e Gerardo Milman, deputado pela *Frente Amplio Progresista*.

O objetivo do organismo é aplicar, interpretar e fazer cumprir a LSCA. É sua responsabilidade, também, discutir os planos de adequação à nova legislação, arbitrar sobre renovação de licenças e organizar concursos para a distribuição de novas licenças de radiodifusão. As decisões do diretório são tomadas por maioria simples. É um organismo, portanto, central para a aplicação da lei.

Os diretores e os presidentes indicados pelo Executivo devem ter experiência e conhecimento no campo da comunicação social para poder melhor desempenhar sua função. A recomendação, todavia, não costuma ser respeitada, e é comum a nomeação de integrantes com pouca ou nenhuma experiência no setor audiovisual, como foi o caso de Jorge Capitanich, nomeado membro da AFSCA enquanto governador da província de Chaco, uma indicação, no mínimo, questionável.

Consejo Federal de Comunicación Audiovisual

O Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (COFECA) tem como objetivo colaborar com a AFSCA na definição das políticas públicas de comunicação, auxiliar na escolha de critérios para a realização de concursos de licenças, definir eventos esportivos de interesse público para transmissão em canais públicos, elaborar informes anuais sobre o cumprimento da LSCA, nomear dois diretores para a AFSCA e outros dois para a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA), um deles obrigatoriamente acadêmico dos cursos de Comunicação das universidades nacionais. O COFECA também pode remover diretores da AFSCA por meio do voto de dois terços do organismo.

O organismo é formado por 38 integrantes do Estado e da sociedade civil, com as seguintes regras: um membro de cada uma das 23 províncias argentinas e um da cidade autônoma de Buenos Aires; três representantes dos operadores privados com fins lucrativos; três representantes das entidades sem fins lucrativos; um acadêmico da área de comunicação das universidades argentinas; um representante dos meios estatais de comunicação; três representantes das entidades sindicais dos meios de comunicação; um representante dos povos originários; e um representante de associações de propriedade intelectual. O mandato dos membros dura dois anos e eles podem ser substituídos pelo Executivo ou pela entidade que os indicou. O conselho tem um presidente e um vice-presidente com mandato, também, de dois anos e com direito a uma reeleição pelo mesmo período de tempo. As reuniões do conselho devem ocorrer, no mínimo, a cada seis meses, com um quórum de 25%.

O COFECA foi rapidamente constituído após a aprovação da LSCA. Já em 2009 foi realizada sua primeira reunião. Todavia, durante os primeiros anos de funcionamento do organismo, o informe sobre a aplicação do novo marco regulatório não foi elaborado. A situação só mudou em 2013, quando o organismo escreveu seu primeiro relatório sobre aplicação da lei e o estado da radiodifusão. O documento conta com importantes apontamentos, como a necessidade premente da realização de um censo técnico dos operadores para permitir uma distribuição transparente e democrática do espectro radioelétrico⁶².

Comissão Bicameral de Prosseguimento da Comunicação Audiovisual

Formada por oito deputados e oito senadores, é uma comissão permanente do Congresso. É responsabilidade deste organismo nomear três membros da AFSCA e outros três membros da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA), além do titular da Defensoria Pública. O organismo,

62 Disponível em: <<http://www.cofeca.gob.ar/wp-content/uploads/2014/04/informe-cofeca-2013-versi%C3%B3n-final-final.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2014.

contudo, só foi constituído em 2012, após a desistência da oposição de boicotar os órgãos criados pelo novo marco regulatório.

Defensoria Pública

O Defensor Público deve ser indicado pela Comissão Bicameral de Prosseguimento da Comunicação Audiovisual e deve ter experiência na área de comunicação social e não ter nenhum conflito de interesse com sua nova função. É objetivo da Defensoria Pública receber denúncias sobre rádios e TVs e atuar nos descumprimentos à LSCA. É também função do organismo organizar debates sobre o funcionamento dos meios de comunicação, convocar audiências públicas para discutir o serviço prestado pelos operadores de radiodifusão, apresentar um informe anual de suas atividades ao Parlamento e propor modificações nos regulamentos de comunicação audiovisual.

Atualmente, a responsável pela Defensoria Pública é Cynthia Ottaviano, jornalista, pesquisadora e professora universitária indicada para o cargo em 2012, cuja demora também pode ser explicada pela resistência da oposição em integrar a Comissão Bicameral de Prosseguimento da Comunicação Audiovisual, responsável pela indicação. Segundo o organismo, já foram recebidas mais de 4.000 representações sobre possíveis violações do direito à comunicação⁶³.

63 Disponível em: <<http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/defensoria-del-publico-aclara-0>>. Acesso em 2 dez. 2014.

6. Conclusões

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) é um dos marcos regulatórios mais avançados e democráticos da América Latina. Com regras adequadas aos tratados internacionais de direitos humanos e recomendações da UNESCO sobre regulação democrática, a nova legislação só foi viabilizada pela articulação da *Coalición por una Radiodifusión Democrática* (CRD) e pela ruptura política entre *Clarín* e o governo de Cristina Kirchner. Todavia, cinco anos após sua aprovação, as novas normas legais para a radiodifusão apresentam baixo grau de materialização e têm encontrado fortes barreiras à sua efetiva implantação – ainda que avanços consideráveis tenham sido alcançados nesse período.

Um dos aspectos mais celebrados da LSCA é a reserva de $\frac{1}{3}$ do espectro radioelétrico para os operadores sem fins de lucro. Entretanto, como demonstrado, essas emissoras não orientadas pela lógica do mercado têm encontrado grandes dificuldades em ingressar no concorrido mercado audiovisual. O FOMECA, até o momento, não conseguiu influir de maneira decisiva na produção de conteúdos independentes. Os atores são muitos e os recursos, escassos. Além disso, a autoridade de aplicação da nova lei, a AFSCA, não fez o censo técnico com os operadores nas grandes cidades argentinas. Sem este, é praticamente impossível fazer qualquer planejamento em relação a novos concursos e emissores. Ou seja, é impossível falar de reserva de espectro para canais comunitários quando não se sabe sequer quantos canais existem e estão em operação.

Além disso, a AFSCA adota uma postura governista contrária às suas intenções iniciais. O uso político do organismo ficou evidenciado na nomeação de políticos sem vinculação com o setor do audiovisual e nos diferentes tratamentos dispensados a cada grupo de comunicação argentino. Essa situação se confirmou no tratamento desigual dispensado aos planos de adequação dos grupos *Clarín* e *Telefe* – o primeiro recusado e o segundo operando em clara contradição com o marco legal.

O manejo arbitrário e seletivo das grandes somas da publicidade estatal é outra barreira à democratização da comunicação. O Estado argentino é o operador com maior proeminência no mercado da publicidade nacional. O direcionamento dos recursos, todavia, serve para fortalecer grupos de mídia próximos ao governo – como no caso do conglomerado *Veintitrés*. Tal comportamento acaba por conformar novos e poderosos grupos de mídia politicamente mais dóceis ao governo. O governo federal, assim, parece escolher alguns aliados na sua disputa contra o *Clarín*, o qual, a propósito, no passado desfrutou dessa mesma relação amistosa. Os resultados dessa escolha, todavia, são nefastos. Afinal, troca-se um meio de comunicação hegemônico por outro, comprometendo o princípio antioligopólico que inspirou a LSCA. Contudo, a distribuição seletiva de recursos publicitários é uma prática comum na América Latina e também nas províncias e cidades argentinas.

Já os meios públicos de comunicação ainda são reféns do discurso e dos interesses oficialistas. Apesar da previsão da criação do Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos para aprimorar o controle social desses canais, o Executivo não demonstra pressa – e nem interesse – em sua ativação. Não obstante, a simples existência do Conselho não garantiria instantaneamente maior independência e qualidade aos meios estatais de comunicação. A própria trajetória da LSCA demonstra que a existência de uma mudança normativa não se traduz automaticamente em transformações reais. Além disso, o uso governamental dos meios públicos é outro costume de longa data no continente latino-americano (ARROYO, BECERRA, CASTILLEJO, SANTAMARÍA, 2013).

A análise da implantação da *Ley de Medios* demonstra que, apesar do avançado texto, a sua efetivação tem sido fraca. O governo federal mostra – por meio da publicidade oficial, do uso político dos meios públicos de comunicação e da escolha de alguns meios de comunicação como novos aliados ocasionais – que ainda mantém muito dos costumes do antigo COMFER. O que faz algum sentido, já que novas culturas institucionais e práticas regulatórias não são fáceis de serem efetivadas e podem tomar bastante tempo até que se

consolidem. Além disso, o Grupo *Clarín* conseguiu barrar judicialmente a aplicação da lei por quatro anos. E nova batalha judicial se anuncia em razão da recusa do plano de adequação do *Clarín*.

Nesse sentido, é possível observar que o cenário de políticas públicas de comunicação na Argentina está em transição. Um modelo mais afinado ao conceito de direito à comunicação e de um Estado regulador está se conformando. A transição para essa nova configuração ajuda a explicar a convivência entre práticas regulatórias avançadas e a manutenção de costumes políticos retrógrados (LARA, 2012).

Todavia, o marco regulatório da radiodifusão é só uma das interfaces da relação entre Estado e meios de comunicação. Se hoje o governo de Cristina Kirchner tenta impor limites ao poder e à influência do *Clarín*, é porque o próprio Estado permitiu que o maior conglomerado do país crescesse para além dos limites democráticos. Décadas de uma relação promíscua entre Estado e poder econômico, ausência de regulação, leis brandas com a concentração de mercado e de conteúdo cobram seu preço, mais cedo ou mais tarde.

Assim, após anos de convivência relativamente pacífica e de alianças conjunturais, os novos líderes progressistas da América Latina parecem querer por fim à simbiose entre Estado e mídia hegemônica. Tanto que a discussão sobre reformas nas leis de radiodifusão avança em diversos países da região: Venezuela, Equador, Uruguai e Bolívia são alguns dos países que adotaram reformas nas políticas públicas de comunicação ou passaram por transformações e implantaram novos modelos regulatórios. Cada um desses países, é claro, conta com suas peculiaridades. Contudo, afora o perfil político-ideológico dos governos, o papel proeminente que as organizações sociais tiveram no debate e na luta pela democratização da comunicação é um dos traços que aproxima países tão diferentes (CÓRDOBA, 2011).

O caso argentino também conta com um ingrediente adicional: a crise socioeconômica e político-institucional de 2001. Somente a profunda ruptura nas instituições políticas, sociais e econômicas ocorrida permite explicar a ascensão de Néstor Kirchner. Seu posicionamento em defesa da retomada do papel

regulador do Estado na ordem social e econômica só foi possível porque os argentinos conheceram, como poucos, as mazelas que anos de neoliberalismo podem trazer. O divórcio da Argentina com o Consenso de Washington, portanto, ocorreu de maneira abrupta.

Agora, 2015 apresenta outro possível ponto de inflexão. O peronismo enfrentará duras eleições presidenciais: após anos de um bom momento econômico e aumento na renda – e considerando que a LSCA foi aprovada após sete anos de crescimento ininterrupto –, a inflação e o baixo crescimento econômico voltaram a incomodar. E o sufrágio de outubro poderá levar ao poder candidatos que já se manifestaram publicamente contra a LSCA, como Mauricio Macri (PRO). É certo que a *Ley de Medios* e a disputa com o *Clarín*, que entra em uma nova etapa de judicialização, serão pautas obrigatórias que irão polarizar ainda mais os debates da contenda eleitoral. Por fim, é provável que as urnas decidam se LSCA será uma política de Estado ou uma política de governo passageira e página virada na história argentina contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Perseu. *Padrões de manipulação da grande imprensa*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ACUÑA, C.H.; SMULOVITZ, C. Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In: ACUÑA, C.H. et al. *Juicios, Castigos y Memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995. Disponível em: <http://www.historizarelpasadovivo.cl/es_resultado_textos.php?categoria=Argentina%3A+el+tiempo+largo+de+la+violencia+pol%EDtica&titulo=Militares+en+la+transici%F3n+argentina%3A+del+gobierno+a+la+subordinaci%F3n+constitucional>. Acesso em 10 de dez. 2013.

BARANCHUK, M.; USÉ, J.R. (orgs.). *Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. 1ª ed. Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Lomas de Zamorra. 2011.

BECERRA, M. *QUID PRO QUO: La Publicidad Oficial en la Argentina y sus Múltiples Facetas*. 2011. Disponível em: <<http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficiaArgentina20111.pdf>>.

Acesso em: 10 out. 2014.

BECERRA, M. Comunicación y medios a 30 años de 1983. Balance y perspectivas de la metamorfosis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA UNIÃO LATINA DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, DA COMUNICAÇÃO E DA CULTURA, 8, Quilmes, 2013. Anais do 8º Congresso ULEPICC: Comunicação, políticas e Indústria. Universidade Nacional de Quilmes, 2013, p.41-55.

ARROYO, Luis; BECERRA, Martín; CASTILLEJO, Ángel García; SANTAMARÍA, Óscar. **Cajas Mágicas: El Renacimiento de la Televisión Pública en América Latina.** Buenos Aires: Tecnos, 2013b. 184 p. Disponível em: <<http://es.scribd.com/doc/130919426/Cajas-Magicas-Arroyo-Becerra-GaCastillejo-Santamaria-Mar2013>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BECERRA, M. América Latina en el conventillo global: política de medios a contramano. *Observatorio Latinoamericano*, Buenos Aires, v. 14, p.54-66, ago. 2014. Disponível em: <<http://iealc.sociales.uba.ar/files/2011/06/Observatorio-Latinoamericano-14-medios.pdf>>. Acesso em 20 out. 2014.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. *Los dueños de la palavra.* Buenos Aires: Prometeo, 2009.

BOBES, V.C. De la revolución a la movilización: Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina. *Nueva Sociedad.* Buenos Aires, n° 227, maio-junho, 2010. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3695_1.pdf>. Acesso: 8 abr. 2013.

BULLA, G. *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522: Cuadro Comparativo Con la legislación anterior.* Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Disponível em: <http://www.convergenciademidias.gov.br/public/up/pal_mat/bulla.pdf>. Acesso em 15 dez. 2013.

BUSSO, N.; JAIMES, D. *La cocina de la Ley.* Buenos Aires, Farco Foro Argentino de Radios Comunitarias, 2011

CHAVEZ. D. Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay. *Nueva Sociedad.* Buenos Aires, n° 207, janeiro-fevereiro, 2007. Disponível em http://www.nuso.org/upload/articulos/3406_1.pdf. Acesso em 9 nov. 2013.

CHERESKY, I. Autoridade política debilitada e presença cidadã de rumo incerto: a Argentina em crise. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n.63, 2002.

CHERNY, N; FEIERHERD, G; NOVARO, M. El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *América Latina Hoy*, V. 54, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/308/30813328002.pdf>>. Acesso: 04 dez. 2013.

COÁLICION POR UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA. *21 puntos básicos por el derecho a la comunicación*. Buenos Aires, 2004. Disponível em: <<http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/509435587ec92.pdf>>. Acesso em: out 2014.

COGGIOLA, O. A outra guerra do fim do mundo, as Malvinas e “Redemocratização” da América do Sul. *Revista Aurora*, Vol. 5, n 2, 2012.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2010*. Buenos Aires, 2011.

CÓRDOBA, L. La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía. *Argumentos. Revista de crítica social*. Buenos Aires. n° 13, outubro. 2011. Disponível em: <<http://revistasiigg sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/132/116>>. Acesso 8 abr. 2013.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Editorial Perfil SA y otro c/ EN – Jefatura de Gabinete de Ministros- SMC s/amparo ley 16986*. 2011. Disponível em: <http://www.perfil.com/docs/0302_fallo_corte_perfil.pdf>. Acesso em: out 2014.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional - JGM s/ amparo ley 16.986*. 2014. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/206437353/Fallo-CSJN>>. Acesso em 20 out. 2014.

COUTINHO, M. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. *Sociologia e Política*, Curitiba, nº 27, Nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 5 abr. 2013.

GARCIA, M.C. *Radio e Television (abierta y cable) Análisis Normativo*. Buenos Aires. Ed. Librería El Foro, 1995.

GOULART, J.O.; BURITI, P.A. Marco constitucional e regulação da comunicação social no Brasil. In: SOARES, M.C *et al.* (Orgs.) *Mídia e Cidadania: conexões emergentes*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

JAMBEIRO, O.A. Comunicação na Constituição de 1988. In: GOULART, J.O. (Org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

JAMBEIRO, O. A regulamentação da TV aberta na Argentina, Brasil e Uruguai. In: MATTOS, S. (org.) *A Televisão na Era da Globalização*. São Paulo, Intercom, 1999. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/883835517ea1ed8e5f981fa1c599f901.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

LARA, G. Liberdade de expressão *versus* direito à comunicação: a regulação da comunicação audiovisual na Argentina. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v.4, nº1, 2012. Disponível em:

<<http://www.getel.org/GETELSEER/index.php?journal=rdet&page=article&op=view&path%5B%5D=66&path%5B%5D=57>>. Acesso: 18 out. 2013.

LARA, G. *DESCONCENTRAÇÃO NA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ARGENTINA: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios*. 344f. Tese – mestrado em Comunicação, Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13894/1/2013_GlaucieneDinizLara.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2013.

LIMA, V. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011.

LIMONGI, F.P. A democracia no Brasil. *Novos Estudos*, nº 76. São Paulo: CEBRAP, 2006.

LINS, B.E.F.S. *Argentina: nova lei dos meios audiovisuais*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4023/argentina_nova_lins.pdf?sequence=1>. Acesso: 8 jan. 2013.

LUDUEÑA, M.E. Todo o Nada: Estado y medios en pie de guerra. In: RINCÓN, O. (ed.). *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, 2011. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07475.pdf>>. Acesso: 8 de abr. 2013.

MARINO, S.; POSTOLSKI, G. Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios. In: MASTRINI, G. (org.). *Mucho ruido, pocas leyes*. 2 ed. Buenos Aires, La Crujía, 2009.

MARINO, S; MASTRINI, G.; BECERRA, M. Argentina: el proceso de regulación democrática de la comunicación. In: GERMANO, G.O. *et al. Progresismo y políticas de comunicación: manos a la obra*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2011. Disponível em: <http://www.fundacionseregni.org/documentos/Progresismo_Comunicacion.pdf#page=30>. Acesso: 28 mar. 2012.

MENDEL, T; SALOMON, E. *O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Série Debates CI, UNESCO/Ford Foundation, n. 7, fev. 2011.

MENDES, G. da S. No descompasso da Lei: disputa pela hegemonia e difusão da Telesur na Argentina. *Estudos em Comunicação* nº 11, 267-290, Maio de 2012. Disponível em: <<http://www.ec.ubi.pt/ec/11/pdf/EC11-2012Mai-13.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2013.

MOCCA, E. O futuro incerto dos partidos políticos argentinos. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 19, n. 55, Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300004&lng=en&nrm=iso> Acesso em 08 Out 2014.

NAGY, D. Avance de investigación: “Rol de la sociedad y teoría de los dos demonios en tiempos de la dictadura militar (1976-1983) In: *V Jornadas de Investigación Histórico-Social de Razón y Revolución*. Buenos Aires, 2005. Disponível em: <<http://www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/seube/catedras/ddhh/textos/genocidio/rol-de-la-sociedad-y-teoria-de-los-dos-demonios-en-tiempos-de-la-dictadura-militar.htm>>. Acesso 10 de outubro 2013.

NATANSON, J. La nueva izquierda latinoamericana frente a los medios de comunicación: una relación compleja. *Temas y debates: revista universitaria de*

ciencias sociales, Rosario, nº 20, p.61-67, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/sip/tyd20.pdf#page=61>>. Acesso: 8 abr. 2013.

NAVARRO, M.; PALERMO, V. *A ditadura militar argentina 1976-1983: do golpe de estado à restauração democrática*. São Paulo: Edusp, 2007.

PERUZZOTTI, E. Towards a new politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina. *Citizenship studies*, v. 6, 1, p. 77-93, 2002a.

PERUZZOTTI, E. *Civic engagement in Argentina. From the Human Rights Movement to the "Cacerolazos"*, 2002b. Mimeografado

RAMOS, M.C. A Agenda Proibida: Meios de Comunicação e Revisão Constitucional. *Universidade e Sociedade (ANDES)*, v. 3, n.5, p. 15-20, 1993.

RAMOS, M.C. Possibilidade de uma nova agenda para as comunicações na América Latina. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.20-28, Nov., 2010

RAMOS, M.C. SANTOS, S (Orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teorias e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

RISTOFF, T. Brasil e Argentina: comparando as crises dos estados desenvolvimentistas. *Revista de História Comparada*, v. 6-2, pp. 31-48, 2012.

ROTHBERG, D. *Jornalismo Público*. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

SARLO, B. Argentina: Nada será como antes. *Novos Estudos*, v. 61, pp. 41-56, 2001.

SORJ, B. (org.). *Poder político e meios de comunicação – da representação política ao reality show*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SANTORO, M. *Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento: ascensão e queda do realismo periférico na Argentina*. 143f. Tese – Doutorado em Ciência Política, Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.argentina-ree.com/Santoro%20IUPERJ%20Realismo%20periferico%20en%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

SANTOS, S.; SILVEIRA, E. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, M.C.; SANTOS, S (Orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teorias e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

SEGURA; MARÍA; SOLEDAD. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina: La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. *Argumentos: Revista de crítica social*, Buenos Aires, n. 13, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20120622033949/13_4.pdf>. Acesso em: 01 out 2014.

TORRE, J.C. *A Crise da Representação Partidária na Argentina*. In: SALLUM, B. (org.) *Brasil e Argentina Hoje*. Bauru: Edusc, 2004.

VADELL, J.A. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional.*, vol.49, 2006.

WAISBORD, S. ¿Qué post-liberalismo? liberalismo, populismo y comunicación pública. *Observatorio Latinoamericano*, Buenos Aires, v. 14, p.20-39, ago. 2014. Disponível em: <<http://iealc.sociales.uba.ar/files/2011/06/Observatorio-Latinoamericano-14-medios.pdf>>. Acesso em: out 2014.

ZUNINO, E.A. Democracia e cidadania na América Latina: um estudo sobre a nova lei de Serviços de Comunicação Audiovisual argentina. *Revista Faac*, V.2, Nº1, 2012. Disponível em <http://www2.faac.unesp.br/revistafaac/img/Revista_Faac_v02_n01.pdf>. Acesso: 04 out. 2013.

Lista de entrevistas

LORETI, Damián. Entrevista ao autor em 19 de maio 2014.
SEMINARA, Eduardo. Entrevista ao autor em 8 maio 2014.
TRUCI, Fernando. Entrevista ao autor 22 de abril 2014.
CRETAZZ, José. Entrevista ao autor em 6 de maio 2014.
IBARRA, Marcelo. Entrevista ao autor em 3 de maio 2014.
BECERRA, Martín. Entrevista ao autor em 5 de maio 2014.
BUSSO, Néstor. Entrevista ao autor em 8 de maio 2014.