

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ELEN SALLABERRY PINTO

POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAMENTAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
Um estudo comparativo entre Brasil e Argentina

Pelotas
2015

ELEN SALLABERRY PINTO

POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAMENTAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
Um estudo comparativo entre Brasil e Argentina

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia

Pelotas
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P659p Pinto, Elen Sallaberry
Políticas públicas e regulamentação da comunicação social. / Elen Sallaberry Pinto. – Pelotas: UCPEL, 2015.

117f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2015. Orientador: Renato Della Vechia.

1. regulamentação da mídia. 2. políticas públicas. 3. comunicação social.
4. Brasil. 5. Argentina. I. Vechia, Renato Della, or. II. Título.

CDD 401.41

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233

ELEN SALLABERRY PINTO

POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAMENTAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
Um estudo comparativo entre Brasil e Argentina

Dissertação submetida à avaliação pela Banca Examinadora no Programa de Pós-Graduação em Política Social, Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais da Universidade Católica de Pelotas como requisito para obtenção do Título de Mestre em Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientador Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia

Prof. Dr. Luis Antonio Bogo Chies (UCPel)

Prof. Dr. Ricardo Zimmermann Fiegenbaum (UFPEL)

Pelotas
2015

AGRADECIMENTOS

A conclusão de mais esta etapa não teria sido possível sem ajuda incansável das pessoas mais próximas que providenciaram apoio emocional e material. Agradeço principalmente ao Pedro, aos meus pais e a minha irmã Julia pelo carinho e pela compreensão.

Agradeço ao meu orientador Renato Della Vecchia e aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Política Social pelos ensinamentos e provocações que certamente me fizeram uma pessoa mais rica, passados esses dois anos. Um agradecimento especial aos professores Luis Antonio Bogo Chies e Fábio Souza da Cruz que participaram da banca de qualificação deste trabalho acrescentando dicas e bibliografias importantes a sua realização. Agradeço ainda aos meus colegas de trajetória acadêmica, que hoje se tornaram amigos, pelo suporte e incentivo mútuo.

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

RESUMO

O presente trabalho consiste na análise comparativa das políticas públicas para regulamentação da mídia existentes no Brasil e Argentina, incluindo ainda o Projeto de Lei da Mídia Democrática que está em discussão como alternativa à atual legislação brasileira. O objetivo é apontar as principais divergências e semelhanças entre tais normas. Além disso, as regulamentações foram confrontadas com recomendações feitas pelas UNESCO, em seu Relatório MacBride, e com critérios de democratização da mídia, sob o olhar de Marques de Melo (1984), Ramos (1984), Guareschi (2007), White (1995), Hamelink (1995) e Carroll e Hackett (2006), entre outros. Concluiu-se que Brasil e Argentina, apesar de tão próximos geograficamente, estão em níveis diferentes de mobilização e de regulamentação midiática. Mais do que isso, percebeu-se ainda que em nenhum dos casos o caminho em direção à transformação estrutural da comunicação foi construído sem conflitos de interesses. Desta forma, é preciso que a sociedade civil esteja engajada para que o processo de democratização tenha chance de ser realizado com sucesso.

PALAVRAS-CHAVE: Regulamentação da mídia; Políticas Públicas; Comunicação Social; Brasil; Argentina

ABSTRACT

This research consists in the comparative analysis of public policies for media regulation in Brazil and Argentina, also including the “Projeto de Lei da Mídia Democrática” that is being discussed as an alternative to the current Brazilian legislation. The goal is to point out the main differences and similarities between these standards. In addition, the regulations will be confronted with recommendations made by UNESCO in its MacBride Report, and media democratization criteria, under the gaze of Marques de Melo (1984), Ramos (1984), Guareschi (2007), White (1995) Hamelink (1995), and Carroll and Hackett (2006), among others. It was concluded that Brazil and Argentina, although so close geographically, are at different levels of mobilization and media regulation. More than that, it was noted although in neither case the path to structural transformation of the communication was built without conflicts of interest. Thus, it is necessary that civil society is engaged so that the democratization process has a chance to be successfully performed.

KEY WORDS: Media Regulation; Public Policy; Media; Brazil; Argentina

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	American Broadcasting Company
Andi	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
AIEs	Aparelhos Ideológicos de Estado
AM	Amplitude Modulation
ACM	Antônio Carlos Magalhães
Arts	Artigos
Abert	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
AFA	Associação de Futebol da Argentina
AFSCA	Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual
CBC	Canadian Broadcasting Corporation
CIE	Centro de Informações do Exército
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Comfer	Comitê Federal de Radiodifusão
Confecom	Conferência Nacional de Comunicação
CGT	Confederação Geral do Trabalho
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
LSCA	Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DENTEL	Departamento Nacional de Telecomunicações
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
Fenaj	Federação Nacional dos Jornalistas
FM	Frequency Modulation
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINICOM	Ministério das Comunicações
MMDS	Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais
NBC	National Broadcasting Company
PJ	Partido Justicialista
PC do B-RJ	Partido Comunista do Brasil – Rio de Janeiro
PE	Pernambuco

PLMD	Projeto de Lei da Mídia Democrática
RTA	Radio y Televisión Argentina
RTA-SE	Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado
SOR	Serviço Oficial de Radiodifusão
TV	Televisão
TV UHF	Televisão de Ultra Frequência
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
UCR	Unión Cívica Radical

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recomendações na UNESCO x Características da democracia (Continua)	39
Tabela 2 – Recomendações na UNESCO x Características da democracia (Continuação/Conclusão)	40
Tabela 3 - Comparação entre marcos legais	91
Tabela 4 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continua)	103
Tabela 5 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)	104
Tabela 6 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)	105
Tabela 7 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)	106
Tabela 8 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)	107
Tabela 9 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação/Conclusão)	108

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – CRITÉRIOS PARA REGULAÇÃO DEMOCRÁTICA DA MÍDIA	21
1.1 IDEOLOGIA, HEGEMONIA E A COMUNICAÇÃO DE MASSA	22
1.2 DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO: UMA REFLEXÃO CONCEITUAL	26
1.2.1 – O debate sobre a democratização da mídia na América Latina.....	28
1.2.2 - As dimensões da democratização da comunicação.....	32
1.3 - RELATÓRIO MACBRIDE E A DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA UMA REGULAÇÃO DEMOCRÁTICA	36
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	42
2.1 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	43
2.1.1 - A Reforma das Comunicações	45
2.1.2 - Ditadura militar: a censura como principal política.....	47
2.1.3 – Comunicação na Nova República e o clientelismo eletrônico	52
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS ATUAIS REGULAMENTAÇÕES	56
2.3 - PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA	61
CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NA ARGENTINA ..	66
3.1 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NA ARGENTINA.....	67
3.1.1 - O surgimento do rádio.....	68
3.1.2 - Anos 1960: a expansão da televisão.....	71
3.1.3 - A ditadura militar e o novo decreto-lei de radiodifusão	73
3.1.4 - O retorno democrático e os governos Menem	77
3.1.5 - Crise e o início da era kirchnerista	79
3.2 A APROVAÇÃO DA LEI DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL	82
3.2.1 - O setor de comunicação audiovisual argentino antes da Lei 26.522	84
3.2.2 - A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (26.522/2009).....	87
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DAS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E ARGENTINA	94
4.1 - HISTÓRICOS SEMELHANTES, DESTINOS DIVERGENTES.....	94

4.2 NO QUE SE ASSEMBELHAM E SE DISTANCIAM A LEI 26.522 E O PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA?.....	99
4.3 AS POLÍTICAS PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NA ARGENTINA SEGUNDO OS CONCEITOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA	102
CONCLUSÕES.....	110
REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

A comunicação, como a própria etimologia da palavra aponta, tem papel fundamental na construção e afirmação das comunidades. A informação sobre o que acontece com o grupo social fortalece as relações de poder e torna mais sólidos os elos que ligam os indivíduos. Assim, pertencer a uma sociedade passa por estar devidamente informado sobre seus eventos e particularidades. Desta forma, o acesso à informação, mesmo sendo um direito - meio, é peça fundamental para a formação da cidadania.

No entanto, o poder da mídia também representa, muitas vezes, uma afronta aos direitos individuais, como o direito à privacidade, por exemplo. O discurso de defesa da imprensa livre por vezes dá margem à ideia de que o jornalismo tudo pode e não precisa prestar contas de seus atos. Porém, a grande influência que exercem posiciona os meios de comunicação tanto como construtores de cidadania, pilares do que conhecemos como estado democrático de Direito, quanto como possíveis perpetuadores de injustiças. É nesse ponto que surge o conflito.

A informação não pode sofrer limitações excessivas sob pena de configurar-se a censura que cerceia o direito de acesso à informação dos cidadãos, colocando em cheque a sua própria cidadania e a ideia de democracia livre. Por outro lado, não é aceitável admitir que as grandes empresas de comunicação sejam donas de todo o poder sobre o que deve ou não ser veiculado na mídia. O poder público surge, então, como o único ente capaz de regulamentar esses interesses conflitantes, entre o espaço público e o espaço privado, em benefício da sociedade como um todo.

No entanto, as políticas públicas neste setor têm se mostrado insipientes ao longo da história, principalmente nos países da América Latina. Em função dos recentes regimes ditatoriais vividos na região, a regulamentação das empresas de mídia é comumente vista como uma forma de censura.

Neste contexto, ainda é limitado o número de estudos científicos que se debruçam sobre o tema com seriedade. A maioria dos estudos existentes se ocupa em definir o que seria uma mídia democrática ou em apresentar um apanhado historiográfico sobre a formação das políticas públicas nos diferentes países isoladamente.

Assim, o presente trabalho objetiva ocupar essa lacuna ao investigar o funcionamento das políticas públicas para a Comunicação Social nos países Brasil e Argentina ao traçar paralelos entre o surgimento e desenvolvimento das normas de regulamentação da mídia nesta

região. A pesquisa deve englobar também a comparação das políticas públicas investigadas com as recomendações de órgãos internacionais para a gestão do setor e a análise de tais legislações sob a ótica de categorias que medem o seu grau de avanço democrático.

1 - Mídia e representação social

A atuação midiática é, por natureza, polêmica, uma vez que ela tem o poder de influenciar as representações sociais e ideológicas construídas em uma determinada comunidade, podendo ser determinante para maiores ou menores status de consciência pública ou de democratização, por exemplo.

A origem da expressão “representação social” remonta ao conceito de “representação coletiva” desenvolvido por Emile Durkheim e esquecida por décadas de estudos em Ciências Sociais, uma vez que seu pertencimento a categoria da Psicologia ou da Sociologia nunca esteve bem definido. Foi Moscovici o primeiro a introduzir a ideia de representação social em seu estudo pioneiro sobre as maneiras como a psicanálise penetrou o pensamento popular na França, nos anos de 1960.

As representações, como concebidas por Moscovici, são um produto da interação e comunicação e elas tomam sua forma e configuração específicas a qualquer momento, como uma consequência do equilíbrio específico desses processos de influência social na mente humana. Pode-se dizer ainda que a tarefa primordial da representação social seja tornar familiar o não-familiar, categorizando o mundo de forma a facilitar a percepção individual e social de objetos e fenômenos. Como pessoas comuns, sem o benefício dos instrumentos científicos, tendemos a considerar e analisar o mundo de uma maneira semelhante; especialmente quando o mundo em que vivemos é totalmente social. Isso significa que nunca conseguimos nenhuma informação que não tenha sido distorcida por representações “superimpostas” aos objetos e às pessoas que lhes dão certa vaguidade e as fazem parcialmente inacessíveis. Quando contemplamos esses indivíduos e objetos, nossa predisposição genética herdada, as imagens e hábitos que já aprendemos, as recordações que preservamos e nossas categorias culturais, tudo isso se junta para fazê-las tais como as vemos. Assim, em última análise, elas são apenas um elemento de uma cadeia de reação de percepções, opiniões, noções e mesmo vidas organizadas em uma determinada seqüência. (MOSCOVICI, 2009, p. 33).

Representações, obviamente, não são criadas por um indivíduo isoladamente. Uma vez criadas, contudo, elas adquirem uma vida própria, circulam, se atraem e se repelem e dão

oportunidade ao nascimento de novas representações, enquanto velhas representações morrem. A comunicação social e a mídia, mais especificamente, são atores importantes para o processo de construção e desconstrução de tais ideias que tendem a modelar comportamentos sociais e a isso se deve a evidente importância da regulação coletiva desta atuação.

Se por um lado, o cerceamento da liberdade da imprensa é prejudicial aos direitos sociais, à construção da cidadania e o fortalecimento da democracia, por outro, sua falta de regulamentação faz com que os interesses de alguns grupos de maior poder econômico sejam privilegiados em detrimento dos demais.

O Estado aparece, então, como mediador e muitas das vezes como um interventor oficioso. O ente que, por meio de suas políticas públicas, teria poder e dever de regular aquilo que pode ser prejudicial à sociedade. Porém, aqui o Estado também é considerado o inimigo, que teria interesse em limitar a liberdade de expressão e a conscientização da população sobre determinadas temáticas. O presente trabalho visa trazer para o meio acadêmico um debate presente nos dias atuais por meio da análise consistente do quanto as políticas públicas que temos hoje contribuem para a democratização da mídia.

Até o presente momento muito pouco tem sido pesquisado no sentido de compreender a formação histórica das políticas públicas para a Comunicação Social, especialmente em se tratando de América do Sul. Por esse motivo, se faz importante dar início ao debate identificando, em um primeiro momento, como são essas regulamentações no Brasil e na Argentina; detectando, em uma segunda etapa, suas diferenças e semelhanças e por fim comparando as legislações com os critérios que fundamentam as teorias de democratização do setor.

Estas questões são extrema relevância, não só para uma análise da relação: poder da mídia x poder do Estado no espaço público dos países selecionados, mas para a construção de sugestões que possam servir de base ao legislador que vier a se ocupar desta área de regulamentação.

Além da evidente importância do tema para o debate acadêmico e político, a escolha se deu por afinidade e interesse pessoal, dada a sua relação com as graduações realizadas em Comunicação Social e Direito, campos que se entrelaçam a todo o momento durante este trabalho e com os quais tenho bastante familiaridade.

A determinação dos países que seriam estudados seguiu, em primeiro lugar, os critérios da proximidade geográfica e da relação com a linha de pesquisa adotada dentro do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas que se propõe a estudar o continente Sul-americano, em especial, países fronteiriços ao Brasil. Além

disso, buscou-se eleger para a comparação países que possuem legislações distintas, o que vem a enriquecer o estudo, e que passam por um momento de debate e de efervescia no setor, aumentando a relevância da contribuição acadêmica para a discussão.

2- Metodologia

Este estudo se baseia principalmente em pesquisas bibliográficas em materiais como livros, teses e dissertações historiográficas sobre os dois países; e documentais, em referências como atas normativas, legislações e relatórios, por exemplo. A metodologia geral empregada é o método dialético, que, segundo Antônio Carlos Gil (2008), se sustenta em três grandes princípios:

- a) A unidade dos opostos: Todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, que são organicamente unidos e constituem a indissolúvel unidade dos opostos. Os opostos não se apresentam simplesmente lado a lado, mas num estado de luta entre si. A luta entre opostos constitui a fonte do desenvolvimento da realidade.
- b) Quantidade e qualidade: Quantidade e qualidade são características imanentes a todos os objetos e fenômenos e estão inter-relacionados. No processo de desenvolvimento, as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas e essa transformação opera-se por saltos.
- c) Negação da negação: A mudança nega o que é mudado e o resultado, por sua vez, é negado, mas essa segunda negação conduz a um desenvolvimento e não a um retorno ao que era antes. (GIL, 2008, p.54).

Tal fundamento epistemológico se aplica adequadamente a esta pesquisa por fornecer as bases para uma interpretação dinâmica da sociedade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais.

Como método específico são mescladas as técnicas dos métodos observacional, histórico e comparativo em um estudo de caso comparativo, que permite a análise aprofundada dos contextos escolhidos e a comparação entre eles. A proposta é, a partir da análise das legislações e do processo histórico na qual elas foram desenvolvidas se possa traçar paralelos de diferenças e semelhanças.

O método comparativo tem sido empregado das mais diversas maneiras no campo das ciências sociais. Os distintos usos da comparação refletem diferentes posições acerca das relações existentes entre as teorias gerais e as explicações locais, os quadros conceituais e as técnicas de pesquisa, a formulação de hipóteses e sua validação. Em seu trabalho *“The use of ucomparative history in macro-social inquiry”*, Skocpol e Somers identificam três tipos de

análise comparativa. O primeiro desses tipos engloba os estudos dedicados ao exame sistemático da variação existente entre os casos, buscando gerar e controlar hipóteses. Em uma segunda categoria, situam-se os trabalhos nos quais o investigador analisa uma série de casos “com o objetivo de mostrar que muitos deles podem ser iluminados de maneira útil mediante um conjunto de conceitos e categorias” (SKOCPOL, SOMERS, 1980, p. 174). Neste caso não existe um controle efetivo da teoria, mas uma espécie de demonstração paralela. Ainda que este tipo de abordagem não permita falsear uma teoria, cumpre um papel importante no processo de elaboração de teorias, pelo menos no campo dos estudos internacionais.

Um último enfoque, identificado com o “contraste de contextos”, consiste na comparação de dois ou mais casos, buscando por em evidência suas diferenças recíprocas. Como modo de interligar essas diferentes perspectivas de análise, Skocpol e Somers propõe a noção de “ciclo de investigação”. A noção de ciclo de investigação permite situar o uso do método comparativo dentro de um campo teórico-metodológico abrangente, composto por múltiplas estratégias de abordagem dos objetos empíricos e é esta proposta que se pretende utilizar no presente trabalho.

É inegável, no entanto, que a comprovação e formulação de determinadas hipóteses continua sendo, para a maioria dos autores, um dos principais objetivos do método comparativo. Segundo Marc Bloch, “[...] aplicar o método comparativo no quadro das ciências humanas consiste [...] em buscar, para explicá-las, as semelhanças e as diferenças que apresentam duas séries de natureza análoga, tomadas de meios sociais distintos.” (BLOCH, 1983 apud CARDOSO, C. F; BRIGNOL, H. P., 1975, p. 224). Os meios sociais de que fala Bloch podem ser sociedades distantes no tempo e no espaço, ou sociedades sincrônicas, vizinhas no espaço, e que possuem um ou mais pontos de origem em comum.

O método comparativo implica em uma série de passos que se articulam de forma diferenciada segundo distintas orientações teóricas e metodológicas, são eles: a seleção de dois ou mais fenômenos que sejam efetivamente comparáveis; a definição de elementos a serem comparados e a generalização das hipóteses analisadas. Para que se possa falar em generalização, no entanto, é preciso um longo trabalho de identificar elementos comuns aos diferentes casos, típicos para as diferentes classes de casos, ou singulares, que não podem se repetir.

Para fins desta pesquisa pretende-se comparar objetivamente políticas públicas de dois países vizinhos, para tanto se buscou arcabouço teórico nas Ciências Políticas para que o estudo comparativo siga critérios cientificamente adequados. O autor inglês Todd Landman

lança luz sobre a questão em seu livro *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, de 2008. Em uma breve definição ele explica que a comparação entre países serve para delinear contextos, criar classificações, testar hipóteses e até mesmo para elaborar previsões.

Segundo o autor é viável a comparação entre políticas de poucos países desde que a pesquisa invista em apresentar diversas nuances de cada um dos países investigados. Isso porque, de acordo com o autor a política pública¹ geralmente advém de múltiplos fatores em conjunto e não de fatores isolados.

The political outcomes that feature in this type of comparison are often seen to be “configurative”, i.e. the product of multiple causal factors acting together. This type of comparison has thus also been referred to as “case-oriented”, since the country is often the unit of analysis, and the focus tends to be on the similarities and differences among countries rather than the analytical relationships between variables. (LANDMAN, 2008, p. 28).

Landman defende que, apesar de a comparação entre diversos países ser o melhor método para se criar inferências com maior caráter global, o uso de poucos países pode levar a inferências melhor embasadas pelas especificidades contextuais de cada país investigado. Para tanto, ele indica o método que inclui variáveis históricas e econômicas na pesquisa acerca de políticas, o que será seguido nesta dissertação.

3 - Estrutura do texto

Com o objetivo de analisar comparativamente as políticas públicas para regulamentação da Comunicação Social na Argentina e no Brasil traçando paralelos e divergências entre tais conjunturas, esta pesquisa é dividida em quatro capítulos, além dos textos de Introdução, Conclusão e Referenciais teóricos. No primeiro capítulo da dissertação, intitulado “Critérios para a regulação democrática da mídia”, trabalharemos conceitos e categorias principais que serão fundamentais ao desenvolvimento do trabalho. Democratização da mídia (BARROS; HAMELINK, 1995; WHITE, 1995); influência da mídia no espaço público (HARBERMAS, 1984; ESTEVES, 2003); ideologia (ALTHUSSER,

¹ Existem diversas definições sobre o que seja política pública. Lawrence Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Para Guy Peters (1986) política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Thomas Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

1970; THOMPSON, 1995, 1996); regulamentação e censura (SARAIVA; MARTINS e PIERANTI, 2008) serão alguns dos temas tratados na intenção de se definir o que pode ser considerada uma regulação democrática da mídia tendo vista estudos teóricos e as diretrizes da UNESCO.

No segundo e terceiro capítulos entraremos no estudo específico dos objetos deste estudo de caso comparativo: as políticas públicas para Comunicação Social da Argentina e do Brasil. Serão apresentados os cenários de cada país em um retrato tão completo quanto possível da história da regulamentação da mídia, bem como a situação de aplicação da legislação atual. Dados culturais, políticos, econômicos e culturais também serão trazidos pontualmente. Para isso, contaremos com o arcabouço bibliográfico já existente de pesquisas historiográficas, bem como documentos legais sobre o tema.

Por fim, no quarto capítulo, será construída a análise onde serão confrontados os dados historiográficos e documentais coletados sobre as legislações brasileiras e argentinas para uma comparação de sua evolução histórica e formatação atual. Além disso, serão trazidos os conceitos de democratização da mídia e do espaço público para uma observação das políticas públicas para Comunicação Social existentes nesses países sob a ótica dos critérios práticos e teóricos para a definição do que seria uma regulação democrática da mídia.

CAPÍTULO 1 – CRITÉRIOS PARA REGULAÇÃO DEMOCRÁTICA DA MÍDIA

O poderoso papel da mídia na construção e fortalecimento de ideologias e representações sociais é apontado por autores que estudam as relações entre a democracia e a comunicação social. Tradicionalmente conhecida como o “quarto poder”, a imprensa ainda preserva uma aura de relevância fiscalizadora que ao mesmo tempo reflete e molda o corpo social.

O jornalismo poderia ser incluído como um dos bens desse inventário antropológico, pensado como uma tópica sociocultural da expressão do imaginário social, com uma gramática específica e com uma dinâmica que perpassa concomitantemente texto e sociedade num continuum. (SILVA, 2010, p. 252).

Além disso, os media exercem influência na esfera do espaço público, podendo agir como elemento transformador ou como força mantenedora de sua estrutura. A sua ação imprime não só uma crescente diferenciação e complexidade a essas estruturas, mas pode inclusive, de forma mais profunda, por mesmo em causa a autonomia do próprio espaço público enquanto tal. (ESTEVES, 2003).

A questão que se coloca, então, é em que sentido e com quais intenções a influência dos media é utilizada frente a sociedade e ao espaço público. Não se deve desconsiderar o fato de que tais veículos estão ligados a empresas que visam lucro e como as relações comerciais e políticas podem influenciar nesse processo.

A complexidade técnica dos dispositivos e, sobretudo, a economia-política que rege o funcionamento dos media favorecem uma quase-institucionalização de estatutos diferenciados dos participantes (membros dos públicos), que corresponde a uma verdadeira estrutura hierárquica de poder. Logo à partida, temos essa diferença brutal entre aqueles (muito poucos) que têm acesso aos media e os outros (esmagadora maioria) que ficam limitados a condição de meros espectadores. (ESTEVES, 2003, p. 56).

No contexto da grande mídia, é corriqueiro e até esperado que apenas determinados atores sociais, em geral atores bem posicionados institucionalmente - em grandes partidos e nos vários ramos da administração, em associações hegemônicas, empresas comerciais e financeiras, etc. - sejam os grandes beneficiários no “negócio da comunicação”.

Enquanto outrora podíamos pensar na mídia como um fiador da liberdade e do processo democrático, temos agora que reconhecer o fato de que as próprias liberdades exigidas pela mídia e a ela concedidas e que nos serviram tão bem no

passado estão a ponto de ser destruídas por essa própria mídia que ostenta maturidade. (SILVERSTONE, 1999, p. 265).

Surge assim, tendo em vista a relevância do que é propagado pela mídia, a necessidade de se pensar o que seria uma imprensa mais democrática. Afinal, na ausência de mudanças significativas nesta peculiar, e muito perversa, lógica de poder que se enquistou no interior do espaço público, aparece cada vez mais na ordem do dia a exigência de uma espécie de constitucionalização jurídica do dito “quarto poder”, por pressão da opinião pública, mas com simpatia crescente dos próprios governos, que se sentem, também eles, cada vez mais como reais ou potenciais vítimas da situação atual. (ESTEVEVES, 2003).

Entende-se que aqui o fator decisivo não é de ordem tecnológica e nem o tipo de comunicação envolvido, mas a política que é aplicada: não é a mídia ou a internet que minam a democracia, mas uma dada ordem social que pode vir a limitar a mídia e a internet nas suas potencialidades democratizantes. (ESTEVEVES, 2003).

1.1 IDEOLOGIA, HEGEMONIA E A COMUNICAÇÃO DE MASSA

Para que possamos aprofundar o estudo sobre os mecanismos que levam ao grande poder de influência da mídia vamos trabalhar os conceitos de ideologia e de hegemonia, uma vez que a maior parte de tal poder que lhe é atribuído advém de suas características ligadas a estes fenômenos sociais.

Em sua obra, Terry Eagleton (1997), um dos críticos da tese sobre a pós-modernidade e do pós-estruturalismo, dá uma demonstração de quanto são diversos os significados do termo ideologia. Pode-se dividir o desenvolvimento do conceito em duas fases principais: a primeira fase mostra-se com um conceito de ideologia a partir de uma consciência e o principal expoente desse período - além do próprio Karl Marx - é o marxista húngaro Georg Lukács. Já a segunda fase propõe a ideologia como uma prática social. Nesta etapa destacam-se autores como Antonio Gramsci e Luis Althusser.

Todas essas facetas compõem o conceito: ideologia é o processo de produção de significados na vida social; é um corpo de ideias de determinado grupo ou classe social; ideias (falsas ou não) que ajudam a legitimar o poder político da classe dominante; é a comunicação sistematicamente distorcida; são formas de pensamento motivadas por interesses sociais; ilusão socialmente necessária; conjuntura de discurso e de poder; são conjunto de crenças

orientadas para a ação; veículo pelo qual os atores entendem o seu mundo; confusão entre a realidade linguística e a realidade fenomenal; processo pelo qual a vida social é convertida em uma realidade natural; meio pelo qual os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social; entre outros.

Entretanto, dentre tantas conceituações é a visão marxista que prepondera no debate sociológico sobre o tema. No presente caso, no pensamento marxista, dois conceitos oferecem importantes recursos de análise: o conceito de ideologia como “representação da relação imaginária com a realidade”, perpassado pelos de aparelhos ideológicos de Estado (AIEs) de Althusser, e o conceito de hegemonia de Gramsci.

Althusser (1970) fala de ideologia em dois sentidos: distingue uma teoria da ideologia em geral (imaneente a qualquer sociedade humana independentemente das desvirtualizações causadas por interesses particularistas, cuja função é assegurar a coesão da sociedade, mediante o conjunto das ideias, conceitos, valores e visões de mundo partilhadas) de uma teoria das ideologias específicas (na qual a primeira função é “sobredeterminada” pela segunda: a de assegurar a dominação de uma classe). Aquele conceito de ideologia de Marx seria apenas uma das faces da ideologia; antes dele, haveria outro terreno: o das ideias e representações da sociedade em geral sobre o qual se formam e se assentam as influências e manifestações das ideologias particulares. O aspecto sociológico e político da ideologia estaria vinculado ao seu papel fundamental na constituição das identidades e dos “sujeitos”.

Para garantir o domínio destes campos ideológicos são formados, de acordo com a visão de Althusser, os chamados Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE). Diferentemente do Aparelho Repressivo do Estado, já delineado pela teoria marxista, que é composto por órgãos eminentemente públicos como a polícia, a Justiça e os governos, que atuam com o uso da coerção para a propagação de regras de conduta, os AIE são compostos por entes privados (Igreja, escola, família) e utilizam mecanismos prioritariamente ideológicos para garantir o domínio da classe dominante. A comunicação social aparece explicitamente encaixada no AIE da informação, cumprindo o papel de difundir mensagens que corroborem para a manutenção de determinado status quo.

A partir do que sabemos, nenhuma classe pode duravelmente deter o poder de Estado sem exercer simultaneamente sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos de Estado. [...] Esta última nota permite-nos compreender que os AIE podem ser não só o alvo, mas também o local da luta de classes. (ALTHUSSER, 1970, p. 49).

Interessante notar que os conflitos entre diferentes ideologias também se dão dentro do âmbito dos Aparelhos Ideológicos do Estado. Assim, quando uma classe diferente chega ao poder, como ocorreu no caso de regimes socialistas, é necessário um longo trabalho de reformulação destes. Isso porque, diferentemente do Aparelho Repressivo do Estado, os AIEs não são facilmente dominados e comumente mantém integrantes das antigas classes dominantes determinando sua atuação e posições.

Na mesma linha, John Thompson (1995, p. 14) constrói a sua concepção crítica sobre ideologia, definindo-a como: "ideologia é sentido a serviço do poder". Ou seja, estudar ideologia é compreender e explicar as maneiras pelas quais as formas simbólicas são usadas para a implantação e para a manutenção de relações de dominação. Tal abordagem valoriza o uso das formas simbólicas, dirigindo o fenômeno ideológico ao campo mais amplo da cultura e de suas construções de sentido.

Desta forma, Thompson credita fundamental importância ao desenvolvimento dos meios de comunicação de massa para a formação e manutenção de ideologias, como é possível detectar de seu conceito de mediação da cultura moderna: "o processo geral através do qual a transmissão das formas simbólicas se tornou sempre mais mediada pelos aparatos técnicos e institucionais das indústrias da mídia" (THOMPSON, 1995, p. 91). O desenvolvimento da *mass media* está ligado ao surgimento do capitalismo e ao incremento dos meios técnicos relacionados à produção, transmissão e recepção de formas simbólicas. É extremamente relevante porque representa tanto uma transformação das próprias formas simbólicas quanto uma alteração dos contextos sociais dessas formas.

Assim, o autor defende que qualquer análise referente a ideologia deve conceder um papel central ao impacto da *mass media* que, apesar de não ser o único local em que ela se manifesta, permite que seu raio de operação seja ampliado significativamente. Afirma também que o caráter ideológico é definido não somente no campo das instituições e suas mensagens, mas também no campo da recepção. Ou seja, estão constituídos parâmetros amplos dentro os quais as mensagens adquirem um caráter ideológico, mas, para avaliar essa condição, é imprescindível relacionar essas mensagens aos contextos em que são recebidas.

Para utilização da ideologia como categoria de análise na área da comunicação Motta (2002) ainda sugere que parta-se da investigação da ideologia da classe dominante, que é no mais das vezes a ideologia hegemônica difundida pelos meios de comunicação. Em suas palavras:

Como deve então se processar a investigação? Deve-se investigar, no caso da ideologia da classe dominante, o processo social de produção ideológica, suas formas concretas de manifestação nas instituições ideológicas (a indústria cultural, o sistema escolar, o sistema jurídico). É, essencialmente, essa ideologia dominante que está representada nas instituições ideológicas da sociedade, porque a ideologia da classe dominada, como já se viu, é um sistema provisional e fragmentado. (MOTTA, 2002, p. 147).

O autor propõe que sejam examinados os “sistemas de regras” que permeiam a produção de conteúdo para que se determine padrões desta ideologia dominante. Como por exemplo na análise do processo de decisão que leva a divulgação de certas notícias, condicionando outras ao esquecimento.

Outro conceito importante para que se perceba o poder de influência da mídia na sociedade é a noção de hegemonia. Apesar de ter sido criada no seio da tradição marxista, com origens na social-democracia russa e em Lênin, Gramsci (1982; 2000) é o autor que apresenta uma noção de hegemonia mais elaborada e ainda atual e adequada para pensar as relações sociais. A noção de hegemonia propõe uma nova relação entre estrutura e superestrutura e tenta se distanciar da determinação da primeira sobre a segunda, mostrando a centralidade das superestruturas na análise das sociedades avançadas. Nesse contexto, a sociedade civil adquire um papel central, bem como a ideologia, que aparece como constitutiva das relações sociais. Deste modo, uma possível tomada do poder e construção de um novo bloco hegemônico passa por mudanças culturais, sociais e ideológicas.

O exercício 'normal' da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública - jornais e associações -, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados. (GRAMSCI, 2000, p.95).

Gramsci, em sua obra *Os intelectuais e a organização da cultura* (1982), dedica um capítulo a explicar a importância da comunicação, em especial do jornalismo, na configuração hegemônica de determinado Estado. Isso porque, segundo ele, os leitores (telespectadores ou internautas, nos dias de hoje) podem ser considerados como elementos ideológicos, "transformáveis" filosoficamente, maleáveis à transformação. Assim, os jornalistas e seus veículos de comunicação funcionam como instrumento para multiplicação de consensos.

[...] É impossível falar de negócio jornalístico e editorial se não existir este elemento, a saber, a organização do cliente, da venda; tratando-se de um cliente particular (pelo menos em sua massa), há necessidade de uma organização

particular, estreitamente ligada à orientação ideológica da "mercadoria" vendida. E uma observação generalizada a de que, num jornal moderno, o verdadeiro diretor é o diretor administrativo e não o diretor da redação. (GRAMSCI, 1982. p. 164).

Conforme indicam os teóricos, é possível afirmar que a comunicação de massa tem papel determinante para a construção ideológica e a formação da hegemonia social. Seu efeito é o de propagação de valores morais e culturais que ratificam o domínio de determinada classe ao longo dos anos ou que podem inverter essa hegemonia. Assim, é lógico deduzir a importância da democratização de tais veículos de comunicação para que mais setores da sociedade possam controlar e dividir esse poder. A seguir, trabalharemos a definição sobre em que consiste a tão desejada democratização da comunicação.

1.2 DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO: UMA REFLEXÃO CONCEITUAL

Dentre os autores que discorrem especificamente sobre o conceito de democratização da comunicação está Robert White (1995). Ele relaciona sua concepção com o aprofundamento de uma política que se baseie no diálogo com o público, ampliando sua participação nas tomadas de decisão políticas e administrativas referentes à mídia massiva. Além disso, White (1995) alega que a democratização da comunicação tem relação com o direito dos sujeitos contribuírem com o processo de construção do que chama de verdade cultural pública, e também com o direito de acesso a informações necessárias às carências humanas básicas tais como educação, saúde, desenvolvimento pessoal, etc.

Descritivamente, comunicação democrática refere-se a uma organização institucional da comunicação pública que tenta garantir o direito de todos os indivíduos e subculturas de participar na construção da verdade cultural pública. Verdade cultural pública é o consenso dominante sobre o que é verdadeiro e o que é o significado da história do grupo ou da sociedade em um dado momento temporal. [...] O que é considerado a verdade cultural pública está continuamente se transformando e, nesse processo, comunicadores, de retóricos a defensores públicos, são extremamente importantes na articulação e desenvolvimento de linguagem simbólica para expressar o que as pessoas pensam como sendo verdade (WHITE, 1995, p. 92-93).

Para o autor, portanto, atingir a estruturação de um projeto de comunicação democrática requer o alcance de uma normatividade a ser compartilhada e construída socialmente. Cees Hamelink (1995) concorda com esse aspecto do conceito ao considerar que pensar sobre o que seja a democratização da comunicação, impõe necessariamente, lançar

mão de uma abordagem normativa. Pela natureza própria do objeto, assim, uma perspectiva empírica meramente analítica se faria inadequada e excessivamente limitada. Hamelink (1995) defende, ainda, que sua construção normativa deve basear-se na defesa da dignidade e integridade de todos os seres humanos, além de uma liberdade de expressão ampla e efetiva:

[...] Um arranjo comunicativo é necessário, na qual “a liberdade de expressão” seja mais do que apenas um direito formal, constitucional. O mero reconhecimento formal não assegura a participação de todos em um debate público aberto e não monopolizado. A situação da liberdade de expressão necessária para a defesa dos direitos humanos deve proporcionar as condições sociais e materiais para a mais ampla participação possível de todos no debate público, para garantir que todos os cidadãos possam decidir por si mesmos o que dizer, que os falantes aceitem responsabilidade para o que eles dizem e que mecanismos de recursos estejam disponíveis contra todos os agentes que monopolizem, restrinjam ou distorçam a liberdade de expressão. (HAMELINK, 1995, p. 29).

O conceito de democratização da mídia trazido por Carroll e Hackett (2006) enfatiza, por sua vez, o processo, evitando ver a democracia como uma entidade dada, como um estado final e fixo, mas sim como algo continuamente construído. A democratização da mídia envolve esforços para transformar diversos aspectos do setor: conteúdos da mídia, práticas produtivas, mercado de trabalho, financiamento, legislação para o setor, propriedade, acesso etc. no sentido de aprimorar a coerência com valores democráticos tanto práticos como subjetivos.

Pensado como um processo a ser efetuado em estágios, que também não devem ser os mesmos para todos os casos, o rompimento de estruturas enraizadas pode exigir, a depender do contexto, portanto, a aplicação de medidas mais radicais que, num segundo estágio, tendem a ser mais suaves, quando houver condições de construção de novos patamares sociais.

Outro aspecto fundamental deste conceito é o seu caráter ativista. Desde o meio da década de 1990, surge o ativismo progressista dentro das democracias liberais Anglo-Americanas, voltado a democratizar o conteúdo, práticas e estruturas de mídia dominantes (CARROLL; HACKETT, 2006). Tais movimentos, de modo geral, criticam os déficits democráticos de um sistema de mídia altamente comercializado, suas desigualdades de acesso, sua estrutura de integração econômica atrelada com um capitalismo globalizante e excessivamente condicionado pela cultura do consumo. No caso da América Latina esse caráter torna-se bastante sensível. Herdeiros de discussões sobre o direito à comunicação e até mesmo do imperialismo cultural, é possível perceber a forte influência que os movimentos

sociais ou ativistas pela democratização da comunicação exercem em pautá-la, e legitimá-la como bandeira de transformação social.

1.2.1 – O debate sobre a democratização da mídia na América Latina

A luta pela democratização da comunicação na América Latina teve como eixo central a defesa da universalização do direito de comunicar, imprescindível para o pleno exercício da cidadania. Uma sociedade democrática pressupõe a existência de uma estrutura comunicacional igualmente democrática, para que o direito à comunicação esteja assegurado, de modo equitativo, aos diferentes grupos que compõem a pluralidade da sociedade civil.

Mais do que a possibilidade de receber informações de qualidade e de fontes plurais, a capacidade de emitir mensagens ao público também deve estar garantida, para que o cidadão comum seja sujeito ativo no processo da comunicação, trocando informações e opiniões, sem restrições de qualquer ordem. De modo simplificado, os cidadãos deveriam estar aptos a romper com a condição de meros receptores no fluxo comunicacional.

Pensada como direito humano fundamental, a comunicação social precisa ser orientada de maneira dialógica, acessível e participativa. Nesse sentido, bases mais equilibradas deveriam condicionar a apropriação dos canais emissores por parte dos diversos atores sociais, com o objetivo de refletir no campo da produção simbólica a multiplicidade de perspectivas existentes na sociedade. (GIRARDI; MIORIM, 2014, p. 21).

No entanto, estudos sobre a história da mídia no Brasil e outros países da América Latina revelam que a apropriação do espaço público da radiodifusão e da telecomunicação aconteceu de modo antidemocrático na maioria dos países, tornando o ato de comunicar um privilégio, e não um direito. A utilização do espectro eletromagnético para telecomunicações manteve-se exclusiva a elites e oligarquias hegemônicas durante sua evolução. A partir de escolhas políticas e/ou comerciais de governos, concessões públicas foram entregues a uma restrita parcela da população, cujos contratos foram renovados consecutivamente, sem mecanismos de controle e participação social, transparência ou regulamentação. (GIRARDI; MIORIM, 2014).

Em um contexto histórico de baixa participação social no cotidiano da comunicação é difícil esperar que um processo de democratização aconteça ao natural. Para dar início a uma mudança no rumo tradicional do setor se faz necessária a reconstituição das políticas públicas que regulamentam a área.

Estado e sociedade devem ser fomentadores de uma dinâmica comunicacional mais equilibrada, visando universalizar o direito humano de comunicar, em um ambiente consolidado de modo antidemocrático. Tornam-se pertinentes, portanto, os esforços conjuntos entre sociedade civil e governos para a execução de políticas públicas que estejam voltadas à democratização da comunicação social, ancoradas em preceitos da democracia e no direito à liberdade de expressão. (GIRARDI; MIORIM, 2014, p.22).

No Brasil, a discussão sobre democratização da mídia aflorou na década de 1980 quando também se discutia a redemocratização política do país. Autores como José Marques de Melo (1984), José Nilo Tavares (1984) e Murilo César Ramos (1984; 2014) trabalharam o tema visando perceber como a comunicação social poderia influenciar e ser influenciada por esse processo.

Já naquela época, o diagnóstico era de que na sociedade brasileira, as relações entre Estado e indústria cultural são marcadas por um grande poder de controle político e econômico deste sobre aquela e por conflitos aparentemente injustificáveis já que, em princípio, tanto um quanto outra defendem os interesses dos grupos sociais. Ao contrário do que ocorre nos países capitalistas centrais em que a indústria cultural é parte integrante e efetiva da “sociedade civil”, no Brasil a presença do Estado nos meios de comunicação é muito mais ofensiva (MELO, 1984).

O emprego do recurso da censura policial, o controle econômico dos meios de comunicação, a importância como patrocinador publicitário, a ingerência política feita sob a justificativa do controle técnico são ações do Estado sobre os meios de comunicação impensáveis nos países de capitalismo central, mas corriqueiros no Brasil (MELO, 1984, p. 14).

Além da censura e das regulamentações antidemocráticas, comuns durante a ditadura, o autor ressalta formas de intervenção mais sutis e que continuam se perpetuando até os dias atuais como o patrocínio estatal de veículos de comunicação, por exemplo. Ele ressalta ainda que em situações de maior repressão política e menores liberdades democráticas, o apelo à propaganda através dos meios de comunicação como forma de garantir consenso ideológico se tornou corriqueiro e na época obteve grande êxito. (MELO, 1984).

Considerando democratização como o direito inalienável e igualitário de todos e democratização da comunicação como o direito inalienável e igualitário de todos às informações que podem significar o conhecimento do mundo que está em torno, podemos dizer que a história da relação mídia e democratização da comunicação no Brasil sempre foi marcada por uma tensão básica: o impedimento do acesso de maneira igualitária à informação. (BARBOSA, 2014, p.17).

Por outro lado, José Nilo Tavares (1984) foca na contraposição do mercado à configuração de uma imprensa mais democrática e defende que a intervenção estatal pode nem sempre ser negativa.

Estou de acordo que devemos todos nós denunciar as mil formas de controle que os governos, no Estado populista ou Estado autoritário-militar, exercem sobre os meios de comunicação. Não deve, contudo, limitar-se aí a nossa ação, se quisermos preservar a coerência e ir às raízes da questão: o poder econômico das empresas que fazem parte da Sociedade Civil, a interferência das corporações transnacionais e a ação que o sistema financeiro internacional exercem sobre os meios de comunicação no Brasil equiparam-se e superam mesmo as do Estado. (TAVARES, 1984, p. 51).

Neste sentido, o autor considera mais adequado referir-nos a uma lógica do sistema, a uma lógica do comportamento estatal, ao invés de demonizarmos o sentido das ações políticas. Ele sugere que para uma real democratização do setor se faz necessário ampliar a capacidade decisória dos profissionais que nele militam, e abrir canais para ouvir os interesses populares, nele hoje escassamente representados.

Murilo Cesar Ramos (2004) traz uma síntese do que é preciso buscar em nome da democratização em grande parte retirada da Carta de Brasília, aprovada em Encontro Nacional de Jornalistas, no dia 21 de abril de 1986. Segundo o autor, pode-se nela encontrar, a gênese do que viria a ser perseguido, ainda que de forma parcial e distorcida, quando da elaboração do capítulo Da Comunicação Social, da Constituição Federal de 1988.

Na Carta estava dito, por exemplo, que:

A nova Constituição, além de consagrar o direito da sociedade à comunicação, deve também garantir as condições que assegurem a aplicação desse princípio. Essas condições implicam a instituição de um novo modelo de comunicação social, com a participação de todos os setores da sociedade na definição de políticas de comunicação. Devem ser garantidos, também, o livre acesso de todos os setores aos meios de comunicação para informar, serem informados e se auto-expressarem. (RAMOS, 2004, p. 14).

Além disso, o documento afirma que um dos instrumentos essenciais para garantir o direito à comunicação seria o Conselho Nacional de Comunicação Social. Para que cumprisse com essa função, o Conselho deveria decidir sobre todas as questões que dizem respeito à política de comunicação, acompanhar as diretrizes aprovadas e fiscalizar o cumprimento da respectiva legislação. O Conselho deve ser composto pelas entidades que representam os trabalhadores em comunicação, os empresários do setor, os demais segmentos da sociedade, as nações indígenas, bem como o Governo e os partidos políticos com representação parlamentar.

Mais do que uma mera curiosidade histórica, o resgate desses trechos da Carta de Brasília de 1986 evidencia o quanto o encontro na sociedade civil de acadêmicos e profissionais na luta pela democratização da comunicação tem sido uma constante em nossa história. Só esse encontro seria capaz de produzir, em 1986, por exemplo, uma recomendação de tanta força teórica, quanto a que alerta para a necessidade de o processo de incorporação de novas tecnologias ao mundo do trabalho na comunicação fosse feito “resguardando-se tanto a soberania tecnológica nacional quanto os direitos individuais e a privacidade dos cidadãos”. Se qualquer um de nós, hoje, colássemos esse alerta a um texto de discussão do Marco Civil da Internet, jamais imaginaríamos que ele foi produzido quase três décadas atrás, quando o termo digital pouco se apresentava em nosso léxico setorial. (RAMOS, 2004, p. 14).

Temas apresentados na Carta, como o direito à comunicação, a regulação setorial por um organismo autônomo, a criação de um sistema público de comunicação, a aplicação social de verbas publicitárias públicas, são ainda hoje objeto de pesquisas e de militância, uma vez que, por circunstâncias políticas não chegaram a ser incorporados ao Capítulo Da Comunicação Social, ou, quando o foram, casos do sistema público e do Conselho de Comunicação Social, o foram de forma distorcida pelos interesses privados dominantes.

O caso do Conselho de Comunicação Social² é um exemplo: apesar de existente foi transformado de órgão regulador autônomo em um quase inócuo órgão auxiliar do Congresso Nacional. Na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (1ª Confecom), realizada em 2009, em Brasília, pelo Ministério das Comunicações, novamente foi unânime o entendimento sobre a importância de órgãos desse caráter, nos níveis federal, estadual e municipal.

Mesmo encontrando bases legais na Constituição Federal e apoio de pesquisadores do campo e entidades da sociedade civil organizada, os conselhos de comunicação enfrentam resistências dos setores mais conservadores e seus braços midiáticos. A reação repercute principalmente através dos conglomerados de mídia, que frequentemente utilizam estratégias difamatórias para dificultar a implementação de políticas públicas que possam ameaçar sua hegemonia no controle do poder simbólico. (GIRARDI; MIORIM, 2014).

Importante destacar que especialistas no tema - a exemplo de Dênis de Moraes e Venício Lima - já preveem esse tipo de fenômeno, como forma de resistência por parte de setores conservadores em relação a iniciativas de governos progressistas voltadas à democratização da comunicação. Os grupos que detêm o privilégio de comunicar temem transformações de cunho democrático e interditam o debate acusando o Estado de ameaçar a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa. (GIRARDI; MIORIM, 2014, p.23).

² O Conselho Nacional de Comunicação foi regulamentado pela Lei 8389/91, porém possui apenas competência para elaborar estudos e pareceres a pedido do Congresso Nacional, sem poder deliberativo algum. Sua composição é de: um representante das empresas de rádio; um representante das empresas de televisão; um representante de empresas da imprensa escrita; um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social; um representante da categoria profissional dos jornalistas; um representante da categoria profissional dos radialistas; um representante da categoria profissional dos artistas; um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo; cinco membros representantes da sociedade civil.

Bem social fundamental para o processo democrático, a comunicação ainda enfrenta barreiras no que diz respeito à sua própria democratização. Discussões sobre a regulação da mídia, o cumprimento e a revisão das bases constitucionais relacionadas ao setor, ou iniciativas voltadas à sua democratização e seu debate público são evitados e, por muitas vezes, tratados de forma pejorativa, com vistas à manutenção do status quo. Ainda dependem da superação de obstáculos como esse os avanços para a efetivação do direito humano fundamental à liberdade de opinião e expressão.

1.2.2 - As dimensões da democratização da comunicação

A partir do exposto, percebe-se que a noção conceitual de democratização da comunicação não é unanimidade, apesar de apresentar características gerais em comum entre os diversos teóricos. Tais características se possuem alinhamento com ideais democráticos conhecidos tanto na literatura da área como na história de discussões políticas e culturais da América Latina. Ainda assim, é possível observar que a maioria dos países latinos ainda estão longe de serem considerados democráticos no que diz respeito à Comunicação Social.

Para que seja possível estabelecer critérios que embasem e qualifiquem a discussão sobre o tema se faz necessário apresentar categorias teóricas que sejam úteis para se pensar como, de fato, é possível construir-se modelos de comunicação cada vez mais condizentes com o fortalecimento de democracias.

A democracia implica a soberania popular e a distribuição equitativa dos poderes. Os meios de comunicação fazem parte desses poderes. Para que haja democracia numa sociedade, é necessário que haja democracia também no exercício do poder de comunicar. Pedrinho Guareschi (2007) citando discurso proferido por Herbert de Souza na Organização das Nações Unidas, em preparação à Conferência de Cúpula para o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhagen, em 1994, traz algumas características que podem servir como critério para definir o que seja democracia. Para ele, a democracia representa um valor ético e um conjunto de princípios que precisam ser perseguidos todo o tempo e se concretiza através de cinco pontos fundamentais:

- Igualdade: todas as pessoas, nessa sociedade, são fundamentalmente iguais no que se refere à dignidade fundamental da pessoa, que é igualmente sujeita de direitos e deveres;
- Diversidade: na igualdade fundamental dos membros é necessário respeitar as diferenças que constituem e singularizam os diversos membros dessa sociedade;
- Participação: numa sociedade, todos são sujeitos de direitos e deveres. Sendo sujeitos, devem ter voz e vez, ter a oportunidade de poder se manifestar e contribuir na construção dessa sociedade comum. Ninguém quer de graça nem a liberdade, nem a igualdade. Tudo isso tem de ser construído com a participação de todos;
- Solidariedade: todos os valores acima têm de ser permeados pelo sentimento e pela emoção de ser solidário. A solidariedade é a emoção mais forte que a humanidade pode viver e experimentar;
- Liberdade: é uma conquista diária, através da participação conjunta. Nunca posso ser totalmente livre se o irmão ou a irmã, a quem devo ser solidário, sofre restrições básicas em sua humanidade. A plena liberdade só é conseguida quando todos os direitos são respeitados. (GUARESCHI, 2007, p. 12).

O autor destaca que, dos cinco princípios mencionados acima, que consolidam o que seja democracia, o mais comumente esquecido quando se fala em democratização da mídia é o da participação. A participação está intimamente ligada à questão da democracia e à questão da mídia.

Guareschi distingue ainda a categoria participação em três níveis: a participação no planejamento, na execução e nos resultados. Quanto à participação na execução, são os trabalhadores que produzem todas as riquezas: nisso eles participam de corpo inteiro. No que tange à participação nos resultados, isto é, com quem fica o fruto do trabalho, ela se dá, em geral, de maneira altamente discriminatória e desproporcional. Porém, ele propõe que a questão central é a participação no planejamento, porque é dela que dependem as outras duas: é no planejamento que se decide quem faz o quê (execução) e com quanto cada qual fica (resultados). (GUARESCHI, 2007).

Poderíamos, então, perguntar: existe tal participação em nossa sociedade? Nossa comunicação é realmente um serviço público, com a tarefa de ser porta-voz dos seus membros na construção da cidade que se quer? Os meios de comunicação são a nova ágora, imprescindível numa democracia e fundamental para a cidadania? Fica-se, então, surpreso ao analisar o comportamento da mídia entre nós. A voz da maioria dos cidadãos é silenciada e eles não têm a oportunidade de poder interferir no projeto de construção de sua cidade democraticamente. (GUARESCHI, 2007, p.15).

Assim, conclui-se que um dos principais critérios para observação do que seria uma mídia democrática é o da participação. Uma análise acurada da democratização da comunicação evidencia que o cerne da questão está na apropriação e concentração da mídia nas mãos de poucos. É impossível pensar uma sociedade democrática onde a mídia (informação e comunicação) é apropriada por poucos, que determinam e decidem quem pode ter acesso e que serviços serão disponibilizados.

Além disso, Guareschi (2007) aponta a tendência de criação de um círculo vicioso em torno da questão da democratização da comunicação. Ao mesmo tempo que a população precisa de informação para entender e debater a comunicação social, depende da própria mídia para obter tais informações. Enquanto não convier aos detentores do poder midiático divulgar tal conhecimento segue-se o círculo vicioso.

Por que a mídia não discute a mídia? Por que a mídia não educa para que possa ser entendida? Por que não discute a diferença entre mídia impressa e mídia eletrônica, com suas consequências, finalidades e responsabilidades? Por que a legislação sobre a mídia não é veiculada? Há uma espécie de burla da legislação que é clara sobre o papel educativo da mídia. Se a mídia não cumprir esse papel, dificilmente outro setor poderá fazê-lo: aqui está, então, uma espécie de círculo vicioso. Além do mais, a mídia influi poderosamente nas escolas, nas famílias e em todas as instâncias da sociedade. Se ela não for crítica dela mesma, não haverá maneira de chegarmos a uma verdadeira democracia na comunicação. (GUARESCHI, 2007, p.16).

Com foco nos processos que levam – ou podem levar - à democratização da comunicação, em sua tese de doutorado pela Universidade Federal da Bahia, Chalini Barros (2014), constrói uma série de seis critérios identificados como as principais dimensões da noção de democratização da comunicação. São eles (BARROS, 2014):

- Dimensão normativa/ideológica – podendo ser identificado também como utópica. Trata-se da idealização pelo alcance e inserção social na mídia de valores associados à cidadania, como igualdade, diversidade, participação, etc. Esse aspecto remete também ao seu uso em discussões de políticas de comunicação, sobre o prisma retórico, ou seja, quando sua noção é apropriada para legitimar, através de preceitos virtuosos, posturas nem sempre tão coerentes com seus propósitos originais. Além disso, possui ainda o risco de propor idealismos difíceis de serem aplicados na prática.

- Dimensão processual – complementarmente à dimensão anterior, respalda-se em seu caráter questionador e dinâmico, buscando transformações e exigindo constantes revisões e aprimoramentos.

- Dimensão ativista – a busca de ideais utópicos pressupõe a reestruturação de uma realidade dada que, especialmente no caso da América Latina, tem sido reivindicada através do engajamento cívico, motivo pelo qual a então abandonada pauta do direito à comunicação tem retornado a esfera pública. Faz parte, portanto de sua essência propositiva muito mais

atrelada às práxis das agendas de mobilização social do que, por exemplo, propriamente à academia.

- Dimensão contextual – é apontado principalmente por Emily Berman (2008) que traz a essa discussão o questionamento acerca da adaptabilidade funcional de modelos estruturais de mídia exitosos em democracias já consolidadas. Ideais de uma imprensa democrática são reconhecidas como importantes, mas não como universalmente aplicáveis. A intensidade de sua aplicação deve considerar o contexto de transição de que se trata, ou seja, seus aspectos históricos, políticos, religiosos, éticos e geográficos, uma vez que experiências aplicáveis em uma nação não necessariamente se aplicam a outra.

- Dimensão regulamentar – parte do pressuposto que o alcance de uma nova estrutura não se dá naturalmente, pois a condição de desigualdade e exclusão provou-se como a consequência de uma ausência regulatória. Nesse sentido, é categórica a criação de regras que criem condições para que um processo mais democrático se estabeleça, especialmente onde ele inexistente. Atualmente, como dito, o instrumento principal e legítimo para isso é o Estado através de sua função reguladora, porém é recomendável que essa função seja compartilhada com a sociedade civil e com mecanismos de autorregulação.

- Dimensão global – pode ser percebida em relação ao caráter abrangente que a democratização da comunicação, enquanto projeto político e social, assume quando procura abarcar o setor de comunicações de maneira ampla. Seria uma dimensão associada, não somente ao argumento de que uma estruturação democrática para a comunicação para ser efetiva precisa ser sistemática, repensando o setor como um todo, mas também à ideia de que não é suficiente restringir-se a ações pontuais. Essa dimensão global pode ser entendida também no âmbito internacional, quando os processos comunicativos desconsideram fronteiras e influenciam países mutuamente, não apenas economicamente, em virtude do mercado, mas também politicamente, em relação às práticas sociais e políticas atreladas a essas experiências. Ademais, deve-se recordar que algumas vezes as políticas são pensadas regionalmente e pressupostos são compartilhados como acontece a partir de convenções, tratados e acordos internacionais que muitas vezes interferem diretamente na maneira como os Estados nacionais pensam o setor.

Enquanto projeto de reestruturação social e política do setor de mídia através de políticas públicas, a democratização da comunicação precisa ter legitimidade perante a sociedade, sendo coerente com as suas necessidades e com desafios presentes em cada contexto para a consagração de valores de cidadania.

Diante do breve levantamento de leituras realizadas é possível notar que a ideia de democratização da comunicação consiste essencialmente em um processo que objetiva alterar estruturas deste setor com o intuito de integrar valores assumidos como democráticos, a exemplo de liberdade (vista como autonomia ou independência), igualdade (referente à justiça distributiva em geral), e inclusão (relativo à participação de cidadãos pertinentes a diferentes grupos sociais), por exemplo.

Por conta disso, e pela maneira como é defendida pelas agendas sociais latino-americanas, é possível identificá-la com o entendimento de democracia enquanto substância, ou seja, percebe-se nitidamente que nos discursos sobre a temática está presente uma concepção atrelada a ideias de pluralidade com igualdade e participação. O discurso predominante relativo à democratização da comunicação prevê um cidadão consciente das suas necessidades, apto a participar não só dos processos decisórios referentes a políticas para o setor, mas também inserido no processo de produção de conteúdo e de fiscalização de meios através de ações de gestão e de controle social.

O direito à comunicação parece assumir, portanto, um caráter emancipatório de empoderamento de sujeitos anteriormente colocados à parte.

1.3 - RELATÓRIO MACBRIDE E A DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA UMA REGULAÇÃO DEMOCRÁTICA

Desde as primeiras experiências democráticas, como a polis grega, por exemplo, as formas de expressão em geral foram determinantes para a formação da opinião pública, e, portanto, foram encaradas como a um fundamento essencial à construção da vida pública. Entendiam-se, já nos primórdios da civilização, que o livre pensamento e a manifestação de idéias seriam princípios elementares para o exercício da cidadania.

Após a criação da imprensa de Guttemberg, a amplitude da liberdade de expressão foi exponencialmente ampliada. Diante da mediação crescente do discurso político pelos veículos informativos, não era mais somente a liberdade individual que se tornava central para os

regimes democráticos. Assim, o desenvolvimento dos Estados começou a assegurar os direitos civis, entre os quais se destaca a liberdade de expressão, de imprensa e também de religião.

Para o filósofo alemão Jürgen Habermas (1984), a construção de uma esfera pública de debates, que constitui um elemento básico das democracias, somente se torna possível em um ambiente com liberdade de expressão e de imprensa. Ou seja, a liberdade de expressão e de imprensa protege e promove as principais funções dos meios de comunicação. Já Sonia Fleury, 2006, relaciona a cidadania com a organização mínima do Estado moderno, que passa a estabelecer uma esfera pública capaz de garantir direitos e criar vínculos entre seus integrantes.

O processo de construção da cidadania está associado ao conjunto de transformações que ocorre em situações de transição para economias industriais, sociedades urbanas e construção do Estado moderno. Trata-se, no entanto, de um processo singular, no qual cada sociedade deve forjar uma esfera pública caracterizada pela igualação dos indivíduos em uma comunidade política, estabelecendo laços sociais de solidariedade e vínculos jurídicos inerentes a esse estatuto de cidadania, garantidos pelo poder do Estado. Portanto, a cidadania sempre será uma construção social, e representa uma mediação entre os indivíduos, considerados em sua dimensão pública, e o Estado. Em cada sociedade, sujeitos políticos se constituem e se enfrentam, elaboram estratégias e fazem escolhas e, assim, constroem diferentes formatos para a cidadania. (FLEURY, 2006, p 83).

Tais conceitos demonstram a importância dada ao papel dos meios de comunicação ao longo do tempo. E foi devido a este status conquistado que legisladores passaram a se preocupar com a elaboração de normas que dêem conta de assegurar que a circulação de informações fosse realizada de forma efetivamente democrática. Se, por um lado, são necessários mecanismos reguladores para varrer a censura dos regimes constitucionais que se adotam nas democracias contemporâneas – a fim exatamente de garantir que haja liberdade de expressão e de imprensa –, por outro, cada vez mais, faz-se necessário estabelecer marcos legais que regulamentem o exercício dessas liberdades. Isso significaria, em linhas gerais, que deverão também existir modelos reguladores destinados a orientar a atuação dos meios de comunicação de massa. Isso não deve ser confundido com limites à divulgação de informações, mas como estímulo ao pluralismo.

Um dos documentos pioneiros nesse sentido foi o reconhecido Relatório MacBride, elaborado pela UNESCO, em 1977, como resultado de um encontro da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Tal documento é considerado um marco no debate sobre as políticas públicas para a Comunicação Social e até hoje é

trabalhado como referência, já que grande parte de suas recomendações nunca foram colocadas em prática.

As políticas públicas para as comunicações, de acordo com as conclusões da comissão da UNESCO, estão relacionadas essencialmente ao modelo de desenvolvimento adotado por cada nação:

O problema fundamental consiste na relação que se deve estabelecer entre a comunicação — obras de infra-estrutura e atividades — e os objetivos nacionais ou, em outras palavras, a incorporação do desenvolvimento da comunicação aos planos de desenvolvimento geral. Como a comunicação não é um setor separado e autônomo, a interdependência, talvez mais marcada nesse campo e em outros, impõe a necessidade de formular algumas políticas de comunicação que não se limitem à informação e ainda menos aos meios de comunicação social, mas sim que levem em consideração todos os meios que pode utilizar uma sociedade para atingir seus objetivos gerais de desenvolvimento. (UNESCO, 1983, p. 340).

O objetivo do Relatório foi o de apontar causas e fazer recomendações concretas para o estabelecimento real do direito à informação. Veio, nesse sentido, convidar a comunidade internacional a revisar os conceitos de democracia na comunicação segundo o viés da reciprocidade. Conforme seu texto aponta, vários grupos diferentes devem ter o poder de participação. Só assim haverá uma democracia realmente efetiva.

Como foi defendido no trecho:

Sem uma circulação de duplo sentido entre os participantes, sem a existência de várias fontes de informação que permitam uma seleção maior, sem o desenvolvimento das oportunidades de cada indivíduo para tomar certas decisões baseadas no conhecimento completo de fatos heteróclitos e de alguns pontos de vista divergentes, sem uma maior participação dos leitores, dos espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade (UNESCO, 1983, p. 289).

A conclusão a que se chega pela leitura do documento é de que a formulação da política de comunicação consiste geralmente, numa legislação nacional, que às vezes tem caráter constitucional e geral, e outras vezes é mais detalhada e específica. Uma vez proclamadas, essas liberdades, sujeitas ou não a deveres, e acompanhadas ou não de garantias relativas aos meios materiais necessários para o seu exercício segundo os países, provocam, entretanto, algumas limitações que podem ser mínimas ou, pelo contrário, abarcar diversos aspectos relacionados com o seu exercício (UNESCO, 1983).

No sentido prático de sugerir atitudes estatais que viabilizem o desenvolvimento da democracia nos setores de comunicação, o Relatório trouxe mais de 80 recomendações diretas

aos governos, dos quais grifamos aqueles que mais se encaixam com os conceitos da democratização propriamente dita, demonstrados ao longo deste capítulo. Para uma melhor visualização, apontaremos como cada uma das recomendações se encaixam nos critérios democráticos da Igualdade, Liberdade, Participação, Solidariedade e Diversidade trabalhados por Pedrinho Guareschi (2007):

Tabela 1 - Recomendações na UNESCO x Características da democracia (Continua)

Recomendações na UNESCO/ Características democráticas	I	L	P	S	D
A comunicação não deve mais ser vista como um serviço incidental, mas deve ser reconhecida em sua importância estratégica, recebendo políticas públicas próprias construídas com base na participação de diversos setores			X		
O desenvolvimento de redes nacionais de rádio capazes de atingir áreas remotas deve ter prioridades sobre o desenvolvimento das redes de televisão.	X				X
Aumentar a capacidade de produção nacional de conteúdo é necessário para diminuir a dependência de fontes externas e estimular o intercâmbio com outros países. Isso inclui estímulos a centros de produção nacionais e regionais com uma rede básica de distribuição.	X				
O desenvolvimento da imprensa comunitária em áreas rurais e cidades pequenas deve ser encorajado.	X			X	X
O componente da comunicação em todos os projetos de desenvolvimento social deve receber financiamento adequado.	X				
A comunicação educativa e informativa deve ter o mesmo espaço e prioridade do que o entretenimento. Ao mesmo tempo, o sistema de educação deve preparar os jovens para participar ativamente de atividades ligada à comunicação.	X				
Tarifas para transmissão de informação, telecomunicações e correios devem ser controladas pelo governo.	X	X			
Promoção do diálogo para o desenvolvimento deve ser o componente central na criação de políticas para a comunicação.			X		
Combater a concentração da mídia e das tecnologias nas mãos de relativamente poucas empresas transnacionais.	X			X	X
As políticas de comunicação e cultura devem garantir que artistas de todos os estilos e grupos tradicionais possam ser ouvidos por meio da grande mídia.					X

Fonte: UNESCO, 1983.

Legenda:

I = Igualdade

L = Liberdade

P = Participação

S = Solidariedade

D = Diversidade

Tabela 2 – Recomendações na UNESCO x Características da democracia (Continuação/Conclusão)

Recomendações na UNESCO/ Características democráticas	I	L	P	S	D
A mídia deve contribuir para promover as causas da liberdade, da igualdade e da paz.	X	X		X	
A comunicação, em uma sociedade democrática, deve ser uma extensão de direitos humanos como o direito à informação, direito à privacidade, direito à participação, etc.				X	
Todos os países devem adotar medidas para aumentar as fontes de informação necessárias aos cidadãos em sua vida cotidiana. Uma cuidadosa revisão das leis e regulamentações existentes deve ser realizada com o objetivo de reduzir limitações às práticas informativas.		X			
Censura ou controle arbitrário das informações devem ser abolidos. Em áreas onde restrições razoáveis são consideradas necessárias elas devem ser submetidas a deliberação judicial.		X			
Medidas legais deve ser tomadas para: (a) limitar o processo de concentração e monopolização; (b) restringir a ação de empresas transnacionais, exigindo que elas se adéquem a critérios específicos definidos pela legislação nacional; (c) reverter a tendência de redução do número de tomadores de decisão ao mesmo tempo que os públicos das mídias vem crescendo e o impacto da comunicação aumentando; (d) reduzir a influência da publicidade sobre o conteúdo editorial; (e) descobrir e aperfeiçoar modelos para garantir maior independência e autonomia da mídia com relação ao seu gerenciamento e política editorial, quer seja essa mídia privada, pública ou administrada pelo governo.	X	X		X	
As políticas de comunicação devem dar maior importância ao desenvolvimento de formas que permitam a democratização da mídia, respeitando as características e costumes nacionais, associando as seguintes categorias: (a) jornalistas e profissionais da comunicação; (b) Artistas (c) técnicos; (c) donos e gerentes de mídias; (d) representantes do público.			X		

Fonte: UNESCO, 1983.

Legenda:

I = Igualdade

L = Liberdade

P = Participação

S = Solidariedade

D = Diversidade

A partir da tabela acima é possível depreender que as recomendações do Relatório MacBride estão bastante alinhadas com o que os teóricos apontam como medidas necessárias para construção de uma comunicação social mais democrática. A grande maioria das sugestões apontadas corresponde a pelo menos uma das características atribuídas ao conceito de democracia, se não a mais de um deles.

Assim, conclui-se que tais recomendações podem ser utilizadas como critérios para a definição do que é uma regulamentação de democrática. Para fins desta pesquisa, utilizaremos a comparação das recomendações expostas no quadro acima com as legislações vigentes no Brasil e na Argentina, considerando o desacordo ou a ausência das medidas recomendadas como fragilidades na capacidade de democratização de tal regulamentação.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Desde os primórdios da imprensa do Brasil, que deu seus primeiros passos com a vinda da família real portuguesa em 1808, e como decorrência inicial da burocracia oficial do Império, a marca predominante dos periódicos que se multiplicavam pelas províncias era sua filiação a grupos que estavam no poder. A relação imprensa e poder foi desde então um aspecto importante na história dos meios de comunicação no Brasil.

Naquela época, os ideais dos que lutavam pela liberdade, pela igualdade e pelo direito de proferir em alto e bom som seus pensamentos eram considerados perigosos. Por isso, uma implacável censura se aplicava a livros e publicações, que para serem transportados dependiam de pedidos prévios de licença. Os mecanismos de controle dos livros e das leituras, os diversos ensaios para instalação de processos de impressão nas colônias, no século XVIII podem ser consideradas as primeiras regulamentações estatais de questões relacionadas a imprensa. (BARBOSA, 2014).

A proliferação dos jornais e a formação da opinião pública fizeram dos impressos um canal para fazer ecoar opiniões em torno do momento político vivido. No entanto, os períodos de liberdade passaram a ser contrapostos frequentemente a períodos de exceção. A censura, que fora a marca primeira do início da imprensa no Brasil, ganha contornos decisivos no decorrer do século XIX. Não apenas a censura oficial, mas outras formas de cerceamento, que incluíam desde perseguições políticas, prisões arbitrárias e pressões econômicas.

Para Barbosa (2014), não há como negar que os grupos dominantes sempre tiveram a seu lado as forças da comunicação. Desde cedo grupos hegemônicos assumiram a palavra impressa e os jornais atrelaram-se às esferas do poder. Dependente dos favores oficiais, a grande imprensa da alvorada do século XX fez do poder um elo fundamental para seu desenvolvimento econômico e para a expansão tecnológica de um meio que gradualmente vai também atingindo um público cada vez mais expressivo.

Há, portanto, na essência do pensamento conservador brasileiro, que domina as elites políticas (e a imprensa), a negação da premissa da democratização. Seja para dominar, seja para educar, os meios de comunicação deveriam, nessa proposição, estar sempre a serviço dos que possuem o poder político, econômico, cultural, enfim, o poder da fala. Na outra ponta do processo, estariam os que deveriam ser silenciados. Historicamente silenciados. (BARBOSA, 2014, p.19).

Assim, quando novos meios emergem a partir da difusão de tecnologias que permitem a expansão do som pelos ambientes (rádio) ou da imagem como portadora das informações e

do conhecimento do mundo na esfera privada da casa (televisão), também o que domina a lógica desses meios é, em essência, o pensamento conservador.

Durante o Estado Novo, e em todos os períodos de exceção ocorridos posteriormente, observa-se o afastamento da premissa do direito de igualdade. Ao Estado cabia a responsabilidade de tutelar a população, modelando seu pensamento, ajustando-a ao novo ambiente político. Para isso era fundamental a criação de símbolos a serem cultuados em uníssono. E serão os meios de comunicação (imprensa e rádio), seja por adesão ou por coerção, que irão unificar e tornar visível essa simbologia. Nas décadas que se seguiram, nos quais se observou uma espécie de gangorra no sistema político brasileiro que oscilava entre períodos de exceção e de censura e cerceamento de todas as liberdades e outros em que vigorava a democracia, as relações dos meios de comunicação com o poder e a filiação estreita das elites políticas brasileiras ao pensamento conservador impediram (e continuam impedindo) o exercício da democratização da comunicação no país. (BARBOSA, 2014).

Ainda hoje se pode dizer que a palavra da grande mídia é a palavra dos grupos conservadores. Isso não apenas por que cabe ao Estado a concessão de autorizações e por que possui os mecanismos de controle e de cerceamento, mas também por uma identificação histórica dos grupos de mídia brasileiros com o pensamento emanado das elites dirigentes, às quais seus proprietários invariavelmente pertencem. Tal aliança hegemônica foi em grande parte sustentada pelas políticas públicas de regulamentação da Comunicação Social, que em grande parte da história brasileira foram baseadas em clientelismo para a distribuição de concessões e omissões regulatórias nos demais campos, como veremos a seguir. Por outro lado, é importante lembrar que, em diversos momentos históricos, o Estado prestou apoio financeiro direto aos proprietários dos meios de comunicação, muitas vezes utilizando como pretexto a publicidade oficial.

2.1 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

No início do século XIX, data da instalação da imprensa no Brasil, parte dos jornais encontravam-se ligados ao poder público. A Gazeta do Rio de Janeiro, um dos periódicos pioneiros no país, lançado em setembro de 1808, noticiaria apenas o estado de saúde de príncipes europeus e o cotidiano da família reinante em Portugal. Porém, antes de ser

publicado, o noticiário ainda era lido, relido e modificado por nobres lusitanos, destacados para a função de censor. (SODRÉ, 1999).

Outro importante veículo, o Correio Brasiliense, escrito do outro lado do Atlântico, em Londres e voltado a leitores brasileiros faria o papel de jornal de oposição durante esse período. Até 1822, Hipólito da Costa produziu edições de cerca de cem páginas, que chegavam ao Brasil por contrabando. No entanto, consolidada a Independência, o jornalista julgou sua missão encerrada e deu fim à trajetória do jornal (PIERANTI, 2005).

Relações íntimas da imprensa com o poder público foram prática comum durante o império e os primeiros anos republicanos. Por mais que não ficasse explícito para o público, periódicos nacionais foram financiados por governantes. Gordas verbas publicitárias estatais, empréstimos generosos de bancos oficiais, facilitação na compra de equipamento e favorecimentos políticos diversos foram responsáveis pelo funcionamento de parte dos jornais brasileiros. (PIERANTI, 2005, p. 147).

O período da Regência, entre os governos de Pedro I e Pedro II, é visto pela historiografia como o de maior espaço para a atuação de uma imprensa acentuadamente crítica e agressiva. Nos grandes centros e no interior do país, multiplicavam-se periódicos de circulação reduzida e periodicidade indefinida. Mais importante, antes do momento fatal do fechamento, era informar e fazer valer o direito de se expressar livremente. Na primeira metade do século XX a leitura de jornais como esses ficou restrita a pequenos guetos, intelectuais ou militantes políticos. O conceito de empresa jornalística consolidou-se e a sobrevivência dos periódicos tornou-se necessária como a de qualquer empreendimento de outros setores econômicos. Produção, distribuição, mecanização e tiragem atrelaram-se, então, à necessidade de obtenção de recursos e passaram a ser vistas sob a ótica empresarial. Estes recursos muitas vezes vinham dos governos municipais, estaduais e federal, eternas fontes de renda. (SODRÉ, 1999).

Um caso de pedido de ajuda de um jornal ao governo ficou famoso por sua repercussão. Em 1927, Alves de Sousa, diretor de O País, tradicional periódico governista do Rio de Janeiro, pediu por carta ao Presidente da República, Washington Luís, a manutenção da ajuda financeira enviada regularmente ao jornal pelo governo do Rio Grande do Sul. Segundo Sodré (1999), o Presidente da República enviou ao então presidente do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, a seguinte missiva: “O fim principal desta   transmitir-lhe a carta junto, do Dr. Alves de Sousa, d O País, e para lhe pedir a sua boa aten o, com todo empenho. Julgo indispensável mantermos a nossa atitude, sem o que as dificuldades serão

quase insuperáveis. Não é necessário reproduzir aqui argumentos a que recorreremos tantas vezes, por isso fico aguardando a sua resposta.” (SODRÉ, 1999, p. 366).

Atendendo a essa demanda, o já Presidente da República, Getúlio Vargas, em seu primeiro governo, criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). O órgão então ficou responsável por traçar as diretrizes de censura e de distribuição de verbas publicitárias para a imprensa e foi considerado uma das primeiras unidades do Estado voltada à Comunicação.

A partir de então, do ponto de vista legal, a relação entre imprensa e poder público caracterizou-se pela demora e descaso na consolidação de regulamentações na área da Comunicação Social. A primeira transmissão radiofônica no Brasil foi feita em 1922, mas o setor só começou a ser regulamentado por dois Decretos, 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, do então presidente Getúlio Vargas. As rádios comunitárias só se tornaram alvo de regulação própria em 1998. A primeira transmissão televisiva foi feita em 1950, mas somente em 1962 foi promulgada a Lei 4.117, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que regulamentou, além da radiodifusão, o setor de telefonia, dissociados novamente nos anos 1990. (PIERANTI, 2005).

Enquanto isso, lideranças políticas e midiáticas passaram a se entrelaçar:

Se o governo dispunha de grande margem de manobra no seu tratamento com a imprensa, essa passou a estar presente na máquina burocrática nas primeiras décadas da República. Os “barões da imprensa”, como Wainer os chamou, e seus aliados, aos poucos, passaram a pleitear cargos legislativos, foram eleitos e, na década de 1960, já constituíam importante bancada no Congresso Nacional. No processo de aprovação do CBT, eles revelaram a dimensão dessa força. (PIERANTI, 2005, p. 149).

Nas próximas páginas aprofundaremos a alguns momentos da história das comunicações no Brasil, com recorte em épocas consideradas pela literatura como as mais decisivas para a formação da legislação de regulamentação da mídia que temos nos dias atuais.

2.1.1 - A Reforma das Comunicações

A chamada reforma das comunicações foi marcada principalmente pela criação do CBT pela Lei 4.117, em 27 de agosto de 1962. Sua promulgação representou o auge de um complexo processo de lutas e negociações que começaram com os debates, ocorridos em todo

o mundo, entre os defensores de uma função eminentemente educativa e cultural, de um lado, e comercial, de outro, para o rádio, nos anos 20. (BOLAÑO, 2004).

Depois de nove anos de negociações, o CBT que chegou às mãos do Presidente João Goulart não era preciso em relação aos critérios para distribuição de concessões de emissoras de rádio e televisão, nem em relação as penas aplicáveis aos casos de descumprimento. Também não estipulava limites rígidos para as diferentes formas de preenchimento das frequências.

O então Presidente estabeleceu 52 vetos ao analisar a lei. Em linhas gerais, suas modificações foram no sentido de defender uma maior margem de manobra para o Estado. João Goulart criticava ainda o estabelecimento de prazo fixo para a duração das concessões, devendo ser essa decisão ser prerrogativa do Poder Público; defendia a verificação antecipada da veracidade das informações veiculadas; reclamava da possibilidade de renovação das concessões sem anuência da autoridade concedente e pleiteava liberdade para que o Poder Executivo tratasse das tarifas.

Os vetos motivaram os empresários da radiodifusão a se organizar e criar a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). Graças à ação da Abert e da bancada da radiodifusão no Congresso Nacional, foram derrubados um a um, em votação histórica, todos os vetos do Presidente João Goulart. Estava aprovado, assim, o código que atualmente regula a radiodifusão no país. O regulamento dos serviços de radiodifusão foi aprovado pelo Decreto 52.795 de 1963. (PIERANTI, 2005).

Foi assim que se formou a conjuntura necessária para consolidar no país, diferentemente do que ocorrera na maior parte da Europa, por exemplo, um sistema comercial privado de rádio e televisão, com base em um modelo de concessões públicas.

O CTB ainda seria complementado pelo Regulamento Geral, Decreto 52.026, de maio de 1963, que detalha a estrutura, atribuições e funcionamento do Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) – responsável pela elaboração de um Plano Nacional de Telecomunicações – e do Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL). Quatro anos depois, em 1967, é criado o Ministério das Comunicações (MINICOM), que incorpora o CONTEL e o DENTEL, do sistema TELEBRÁS, que incorpora, por sua vez, a EMBRATEL, e do sistema de TVs Educativas, formando uma rede composta de emissoras ligadas aos governos estaduais (em sua maioria) ou às universidades (em alguns estados). Com isso fechou-se o modelo de regulação das telecomunicações e da radiodifusão no país, o qual seria o único em vigência pelo menos até a segunda metade dos anos 90. (BOLAÑO, 2004).

Nota-se pela antiguidade das leis que regulam este setor o quanto a legislação relativa às comunicações é historicamente caracterizada pela lentidão e pelo descaso do poder público. Tradicionalmente a promulgação de um documento legal nesse campo deu-se como resposta a uma situação já pré-estabelecida, o que gera a necessidade de reconhecimento de direitos previamente adquiridos. Assim, por exemplo, quando foi promulgado, em 1931, o decreto 20.047 para regular a radiodifusão, o Estado decidia lidar tardiamente com vinte e nove rádios já estabelecidas e em funcionamento, em alguns casos, há quase uma década. (PIERANTI, 2005).

É praticamente unânime na literatura que a época em que o Estado menos adotou tal postura reativa com relação às regulamentações da mídia foi o período do regime militar, quando uma grande quantidade de leis foram criadas, a maioria delas no sentido de restringir a liberdade da circulação das informações, como veremos a seguir.

2.1.2 - Ditadura militar: a censura como principal política

No Brasil, assim como em grande parte dos países da América Latina, o desenvolvimento de políticas mais definidas acerca da Comunicação Social se deu principalmente durante o período da Ditadura Militar. O objetivo de censurar a circulação de informações foi o motor que levou os governos pela primeira vez a pensarem em legislação específica regulando o trabalho dos veículos de imprensa.

O marco regulatório brasileiro vigente até 1967, quando da promulgação da Lei de Imprensa nº 5.250, de 14 de março de 1967, pode ser classificado dentro das linhas mestras do que chamamos de modelo liberal. A partir daí, preocupações de outra natureza, que não necessariamente republicanas, impuseram ao legislador brasileiro no sentido de garantir ao Estado mais controle na difusão de informações no país.

Uma das primeiras incursões dos militares no campo da legislação brasileira referente às comunicações foi o Decreto-Lei 236 de 1967. Pela primeira vez na história do país, um marco legal estabeleceu limites para a propriedade dos meios de comunicação, de acordo com os seguintes critérios:

Art 12. Cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites:

I) estações radiodifusoras de som:

A - locais: Ondas médias – 4; Frequência modulada - 6
 B - regionais: Ondas médias – 3; Ondas tropicais – 3, sendo no máximo 2 por estado
 C - nacionais: Ondas médias – 2; Ondas curtas – 2

II) estações radiodifusoras de som e imagem - 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por estado.

Tratava-se de documento legal marcado já por um grau de autoritarismo que iria aumentar na legislação brasileira nos anos seguintes, como reflexo do endurecimento do regime militar nos mais diversos setores. Tornava-se passível de punição, de acordo com o Decreto-Lei 236, o uso de emissoras de rádio e televisão para incitar a desobediência às leis, ultrajar a honra nacional, fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão, ofender a moral, insultar os poderes da república e colaborar na prática de rebeldia, dentre outros. Todos esses conceitos são utilizados de forma ampla na legislação, sendo que critérios puramente subjetivos acabavam determinando o que poderia ou não ser enquadrado em tais artigos.

A Lei nº 5.250 de 1967, conhecida como Lei de Imprensa, também estabeleceu parâmetros coercitivos. Se, em seu artigo 1º, afirma que é livre a manifestação do pensamento e a difusão de idéias, logo no *caput* do mesmo artigo é estabelecida a proibição de propagandas de guerra e de processos de subversão da ordem. (PIERANTI, 2005).

A Lei de Imprensa estabeleceu punições, parâmetros para definição de responsáveis pelas matérias jornalísticas e do direito de resposta e obrigatoriedade de registro para publicações impressas (e, conseqüentemente, a criação da categoria de “publicações clandestinas”). Em respeito às garantias constitucionais democráticas, o artigo 66, que viria a ser desprezado, estabeleceu que jornalistas profissionais não poderiam ser detidos ou presos antes de sentença transitada em julgado. (PIERANTI, 2005, p. 157).

Não bastasse a Lei de Imprensa, normas destinadas à sociedade civil também foram utilizadas para dominação da mídia. Em dezembro de 1968 o regime militar decidiu estancar de uma vez por todas as crescentes contestações à situação política do país. O texto do Ato Institucional nº 5 tornou-se conhecido na noite de 13 de dezembro de 1968. Com base nele, o Presidente da República poderia decretar o recesso do Congresso Nacional e de assembléias legislativas, intervir no governo de estados e municípios, cassar e suspender direitos políticos, decretar e prorrogar o estado de sítio e confiscar os bens de funcionários públicos corruptos. Ficavam suspensas garantias como vitaliciedade e estabilidade e, em crimes políticos contra a Segurança Nacional, o habeas corpus.

No que tange à imprensa, essas restrições significavam que jornalistas enquadrados em crimes previstos na Lei de Imprensa, cujos critérios eram subjetivos e passíveis de múltiplas

interpretações, poderiam ter seus direitos políticos suspensos e cassados e, se presos, não teriam direito a habeas corpus. O artigo nono do ato abria prerrogativa, ainda, para a prática direta da censura, ao dar ao Poder Executivo a possibilidade de promulgar atos complementares visando à defesa do regime. (PIERANTI, 2005).

Os crimes contra a segurança nacional foram também redefinidos como forma de apertar o cerco contra os opositores. Em setembro de 1969, entrou em vigor o decreto-lei 898, conhecido como Lei de Segurança Nacional, que revogou legislação similar anterior, o Decreto-Lei 314 de 1967. Em seu artigo 1º, afirma que todas as pessoas são responsáveis pela segurança nacional, estando todos, implicitamente, submetidos aos ditames previstos no documento.

Dentre os crimes previstos na lei, destacam-se sabotagem de instalações militares, propagandas consideradas subversivas, espionagem em proveito de outro país, divulgação de fato ou notícia falsa com o intuito de criar conflito entre autoridades e a sociedade civil, destruição de símbolos nacionais, subversão da ordem, estímulo à guerra revolucionária ou subversiva, ofensa da honra de autoridades, promoção de greve e criação de organizações paramilitares, dentre outros. As penas, dependendo dos crimes, variavam de oito meses à morte e os julgamentos poderiam ocorrer em foro militar, o que tornava o processo inacessível e em geral mais rigoroso.

Para a imprensa, a Lei de Segurança Nacional representava um perigoso cerceamento. A liberdade de manifestação de pensamento, já comprometida pelas circunstâncias, tornava-se ainda mais frágil com a possibilidade de ser encarada como propaganda subversiva ou tentativa de confrontar sociedade e governo. A possibilidade de aproximar, por meio legal, jornalistas no cumprimento de suas funções, críticos do regime e integrantes de grupos guerrilheiros era propositalmente perigosa, visto que associava um dos pilares das democracias modernas, ou seja, a imprensa independente e fiscalizadora do poder público, ao conceito de “subversão” difundido pela propaganda governamental. (PIERANTI, 2005, p.158).

Desta forma, a legislação estabelecida pelos militares colocou o fazer jornalístico em outro patamar. Os tradicionais crimes de imprensa – calúnia, injúria e difamação – não atentavam mais apenas contra pessoas, mas, dependendo do caso, também contra a Segurança Nacional, ganhando punições distintas e muito mais severas.

Até este momento, no entanto, uma prática que se tornou a marca da regulamentação deste período histórico ainda não estava totalmente regulada: a censura. O marco legal do regime militar destinado à censura da imprensa só seria promulgado em 1970 - tratava-se do Decreto-Lei 1.077. O governo do general Emílio Médici proibia, então, publicações e exteriorizações ofensivas à moral e aos bons costumes em qualquer meio de comunicação. Se

fosse necessário, o Ministro da Justiça poderia solicitar prévia verificação de livros e revistas. (PIERANTI, 2005).

Apesar de, conforme aponta Anne-Marie Smith (2000), o texto do decreto não falar diretamente em censura, eram várias as técnicas usadas pelas instâncias de poder para cercear o que era divulgado pela imprensa e pela mídia eletrônica. Um das mais comuns, durante a década de 1970, foram os bilhetes e telefonemas diretamente dirigidos às redações. Geralmente anônimos, eles continham expressões como “por ordem superior” e “está proibido”. Em poucos casos esclareciam de quem partia a ordem, às vezes atribuída ao Ministro da Justiça, às vezes a autoridades policiais ou militares. Segundo levantamento feito por Smith (2000), o Jornal do Brasil recebeu, entre setembro de 1972 e outubro de 1975, 256 bilhetes com proibições; a Folha de São Paulo, entre março de 1972 e dezembro de 1974, 286; e três jornais de Salvador, entre 1969 e 1978, 308. As proibições oficiais começaram diminuídas a partir do governo do general Ernesto Geisel. De 106 em 1973, aumentaram para 117 em 1974 e caíram vertiginosamente para 8 em 1975.

Graças à eficiência destas ferramentas, a existência de censores dentro das redações ficou reservada a casos específicos. Mas, ainda que não mantivesse censores dentro de grande parte das publicações do país, os órgãos responsáveis pela vigilância à imprensa cumpriam sua tarefa de perto. Não são raras as histórias de pessoas que misteriosamente passavam a trabalhar em redações na condição de repórteres sem que ninguém as conhecesse.

A presença da censura à imprensa durante um longo período mudou a forma de fazer jornalismo, imprimindo um rastro de medo em quem lidava, de alguma forma, com a produção de conteúdo noticioso. No Brasil, essas consequências se fariam presentes ainda depois do fim do regime militar, quando a censura à imprensa já não era mais uma realidade:

Repórteres passam a comparar a importância da informação obtida com o volume de problemas que ela traz consigo. Se esse for maior que aquela, nem sempre fazem chegar a notícia a seus superiores. Editores passam a consultar sistematicamente seus superiores sobre a veiculação de informações negativas para personalidades de reconhecido prestígio político ou econômico. Jornalistas ocupantes de altos cargos hierárquicos e empresários dos meios de comunicação optam por veicular notícias que não os prejudiquem pessoalmente, nem suas empresas. A existência de comportamento semelhante a esse pode existir em qualquer lugar do mundo, mas se torna ainda mais intensa em cenários marcados pelo autoritarismo. É a autocensura, já citada por Góes. (PIERANTI, 2005, p.162).

Desta maneira, a autocensura pode ser encarada como o objetivo final das políticas públicas de censura promovidas em regimes autoritários. Espera-se que, submetidos à censura por muito tempo, jornalistas possam ser capazes de prever o que podem e o que devem

publicar, bem como o que não devem jamais citar, sob a ótica do regime. Nesse momento já estariam capazes de censurar a si mesmos e de doutrinar gerações futuras de acordo com essa visão. Assim, a permanência de censores nas redações ou a emissão de bilhetes com proibições não seriam mais necessários. (PIERANTI, 2005).

Além da censura e do corte sistemático de verbas publicitárias, o governo dispunha de outros mecanismos para pressionar a imprensa. Destacam-se, entre eles, a negação de empréstimos por bancos oficiais, a recusa na aprovação de licenças para importação de equipamento e papel, o aumento da tributação sobre material importado e o confisco de tiragens.

O Centro de Informações do Exército (CIE), em documento próprio, debate o uso de estratégias para inviabilizar financeiramente publicações contrárias ao regime sem confrontar a suposta liberdade de imprensa existente. Dentre elas estavam a prática de auditorias rigorosas, a obrigatória declaração das fontes de recursos das publicações, a proibição de jornais e revistas terem funcionários acusados nos termos da Lei de Segurança Nacional e o cancelamento de registros de publicações que tivessem dívidas com o Tesouro Nacional.

Outro fator que devia ser lembrado é que as sanções econômicas exercem um efeito mais rápido, direto e positivo sobre qualquer publicação do que processos judiciais que, devido às características de nossa legislação, podem ser excessivamente demorados. (SMITH, 2000, p. 76).

A transição do regime militar para a democracia teve início a partir de 1974, quando o general Ernesto Geisel assume a presidência da República com uma proposta de liberalização política lenta e gradual, controlada pelos dirigentes autoritários. Essa proposta tinha como objetivo recuperar a legitimidade do governo federal. O alto grau de concentração do poder conduzia a um estado de paralisia nas decisões e à perda de eficiência. (ABREU, 2005)

Segundo Gaspari (2003), já no fim da década de 1970, o governo Geisel se encontrava imprensado entre a tentativa de abertura política, sua própria sustentação política e o fortalecimento de grupos armados de direita insatisfeitos com a redução da repressão. Assim, tornava-se necessário abrir e ampliar os canais de informação como instrumento para controlar a situação.

O projeto de abertura política tinha como um de seus pontos estratégicos a liberalização da imprensa, em especial da imprensa escrita — só um pouco mais tarde a televisão seria atingida. Entretanto, durante todo o período de governo do general Geisel, continuou em vigor toda a legislação que impedia a liberdade de expressão, fator que incentivou a autocensura. (ABREU, 2005, p.58).

O então ministro da Justiça, Armando Falcão, estava mais identificado com a corrente dos militares contrários à liberdade de expressão e de pensamento do que com a proposta de liberalização do regime. O fato retardou uma possível queda da censura, uma vez que Falcão centralizava em seu ministério as questões relacionadas ao controle da imprensa. Uma das medidas adotadas por ele foi a proposta de um levantamento das dívidas que as empresas jornalísticas tinham com o Ministério da Fazenda e com bancos estaduais e privados, como instrumento de pressão e controle. Geisel mostrou-se favorável à tal medida.

Porém, Geisel soube utilizar o poder da mídia a seu favor, ao contrário dos presidentes anteriores. Assim, ele levou para a imprensa a disputa que se travava entre seu governo e os militares que se opunham à abertura política. Essa era uma forma de impedir a manipulação de informações por parte dos militares da “linha dura” no interior do regime. A liberalização da imprensa contribuiu para que o governo Geisel controlasse os órgãos de segurança e a burocracia estatal.

O controle da corrupção tornou-se uma das preocupações do governo Geisel, e nesse contexto a imprensa abriu espaço para a publicação de reportagens de denúncia de corrupção na administração pública. O governo incentivou, assim, a valorização na imprensa brasileira do jornalismo investigativo, que ao longo do processo de redemocratização foi adquirindo as características do “denuncismo”. (ABREU, 2005, p.60).

No momento em que finalmente a censura foi suspensa, a imprensa tornou-se um elemento-chave para a reunião das forças sociais na luta pela redemocratização. Assim, a mídia exerceu uma influência no processo de transição que perpassou as instituições e os mecanismos representativos clássicos, eleitorais e partidários. Como detentora de uma dimensão simbólica, suas mensagens circularam e foram apropriadas de formas diferenciadas, e adquiriram significados distintos, de acordo com as experiências individuais, permitindo a expressão de conflitos de diferentes setores sociais que se encontravam represados pela falta de liberdade.

2.1.3 – Comunicação na Nova República e o clientelismo eletrônico

O cenário de mudanças no nível de intervenção do Estado no setor de comunicações, no início da década de 1980, é também influência de um contexto mais amplo de transformações. Tais acontecimentos são operados em meio à passagem do modelo batizado de Bem-Estar Social – consolidado no Segundo pós-Guerra Mundial e cuja característica

principal é o atendimento de diversos direitos sociais do cidadão – para o Estado Mínimo, que defende a redução de custos de manutenção do aparelho estatal, assim como dos gastos e investimentos sociais. Segundo essa segunda lógica, o Estado passa a ter um nível reduzido de ingerência nos demais setores da sociedade.

Diante de um novo contexto ideológico, ganha força a ideia de que os atores do mercado seriam os mais eficientes para promover o desenvolvimento da economia e, conseqüentemente, o Bem Estar da sociedade. [...] Apesar da hegemonia, nas últimas décadas, da ideia de um Estado Mínimo, não resta dúvida de que no campo da infra-estrutura comunicacional a atuação do Estado continua a ter um papel central. Nesse contexto, ela é necessária tanto para demarcar a liberdade de ação das entidades públicas e privadas do setor como para ordenar o contexto econômico e operacional em que elas atuam. (SARAIVA; MARTINS; PIERANTI, 2008, p. 34).

Ao saírem do governo federal em 1985, os militares deixaram um legado de contradições. Por um lado, a política de modernização da infraestrutura nacional no setor rendeu frutos, a radiodifusão se desenvolveu e ganhou capilaridade pelo interior do país. Emissoras multiplicaram-se, operando com tecnologia avançada, e, na metade da década de 1980, transmissões a cores e ao vivo tomaram conta da programação. Já por outro lado, o sistema de distribuição de concessões do regime militar contribuiu para o fortalecimento de oligarquias regionais, uma vez que política de expansão para a radiodifusão foi toda baseada em investimentos e empresas privados, contando com a ajuda dessas mesmas oligarquias dominantes.

Em seu artigo *Coronelismo, Radiodifusão e Voto: a nova face de um velho conceito*, de 2005, Santos e Capparelli utilizam um termo que explica com bastante propriedade o fenômeno ocorrido no Brasil: o coronelismo eletrônico. Ele é baseado em uma espécie de clientelismo, em que a concedente oferece aos interessados o recurso de que dispõe, recebendo, em troca ressarcimento outro que nem sempre valores financeiros fixos. No caso da radiodifusão, o Estado detém o controle do recurso escasso central – o espectro eletromagnético e o distribui em troca de investimentos privados em Comunicação e favores relacionados ao que será transmitido no ar.

Até 1988, cabia exclusivamente ao poder executivo federal a distribuição dessas frequências, era de sua responsabilidade estabelecer critérios para as concessões. Tradicionalmente esses critérios não se basearam em regras claras e públicas, assim, a sociedade não dispunha de instrumentos de fiscalização.

No Brasil das duas últimas décadas, podemos estabelecer a atualização do conceito de coronelismo trabalhado em Victor Nunes Leal para o de coronelismo eletrônico

através da adição das empresas de comunicação de massa, em especial as de radiodifusão, como um dos vértices do compromisso de troca de proveitos. Assim, a parceria entre as redes de comunicações nacionais e os chefes políticos locais torna possível uma concentração casada de audiência e de influência política da qual o poder público não pode prescindir. (SANTOS; CAPARELLI, 2005, p.84).

O coronelismo definido por Victor Nunes Leal (apud SANTOS; CAPARELLI, 2005) é a prática por meio da qual vem se legitimando o poder político no interior do Brasil desde a época da colonização. Centrado em uma figura, o coronel, o sistema político caracteriza-se pela junção de um regime representativo com estruturas econômicas e sociais inadequadas e pelo estabelecimento de compromissos - uma troca de proveitos - entre poder público e chefes locais, notadamente os senhores de terra. Trata-se, então, de fenômeno relativo à estrutura agrária brasileira, do qual decorre o uso de práticas como falsificação de votos e desorganização propositada de serviços públicos. (SANTOS; CAPARELLI, 2005).

A nova forma de coronelismo eletrônico, conceituada por Santos e Capparelli (2005), baseia-se também na inexistência de instituições políticas adequadas, ou melhor, em um vazio institucional que corresponde aos interesses de uma minoria favorecida. A relação com o público eleitor é baseada em ajudas financeiras e, ao clientelismo tradicional, se fortalece por meio da eficiente difusão de mensagens midiáticas pré-concebidas.

Com o coronelismo eletrônico, as emissoras de rádio e de televisão se tornaram poderosas moedas de barganha política, sempre com interesses ligados a oligarquias regionais. Derrames de concessões passariam a ser constantes, firmando-se inequivocamente como política de Estado. (PIERANTI, 2005).

Santos e Caparelli (2005) mostram a trajetória de expansão da Rede Globo no cenário nacional como mais um sinal comprobatório do papel fundamental que a televisão aberta passou a exercer em relação aos outros serviços audiovisuais e o poder que foi adquirindo ao longo dos anos. Tanto o resgate do cinema como a produção televisiva – aberta e fechada – estão hoje estreitamente condicionados à identidade de uma única empresa. Esta combinação começou a ser formada ainda nos governos militares, mas, tem atingido sua maturidade nos últimos anos.

No plano político, o depoimento do ex-presidente da República, José Sarney, presente na biografia intitulada Roberto Marinho, atesta o fortalecimento do compromisso entre este veículo e o poder público no processo de democratização do País: “O Tancredo o consultava, mas ele não indicava. Inclusive o Tancredo falou: ‘Convide o Antônio Carlos Magalhães para o Ministério das Comunicações’. E o Doutor Roberto disse a ele: ‘Não, presidente, o senhor convide’. Então, quando sai que o Antônio Carlos seria o ministro das Comunicações, Ulysses Guimarães disse ao Tancredo: ‘Hoje o PMDB rompe com você. É inadmissível que seja o Antônio

Carlos. O PMDB rompe com o governo'. Aí o Tancredo bateu na perna do Ulysses e disse: 'Olha, Ulysses, eu brigo com o papa, eu brigo com a Igreja Católica, eu brigo com o PMDB, com todo mundo, eu só não brigo com o Doutor Roberto. (SANTOS; CAPARELLI, 2005, p.17).

Antônio Carlos Magalhães, ele próprio beneficiário de concessões estatais de rádio e de televisão, chegou assim ao Ministério das Comunicações durante o governo Sarney (1985 – 1989) por indicação do empresariado de comunicação. Junto com o presidente da República, José Sarney, optou por reforçar ainda mais o clientelismo existente. Era como se os militares se afastassem do poder deixando a mídia com pessoas próximas de suas ideias, divulgadas pelo rádio e pela televisão. (SANTOS; CAPARELLI, 2005).

O exemplo do ex-ministro e ex-senador Antônio Carlos Magalhães é considerado um dos mais expressivos no país. A família e alguns aliados de ACM são proprietários da Rede Bahia que domina todos os segmentos de comunicações no estado, incluindo: seis geradoras de TV aberta e 311 retransmissoras do Estado, todas afiliadas à Rede Globo; uma emissora de TV UHF; parte da única operadora de TV a cabo da capital, com outorga também em Feira de Santana; parte de uma operadora de MMDS com outorgas na capital, em três cidades do interior da Bahia e em Petrolina (PE), afiliadas à franquia Net Brasil, também da Rede Globo; duas emissoras e uma rede de rádio FM; um selo fonográfico; uma editora musical; um jornal diário; uma gráfica; e, por fim, uma empresa de conteúdo e entretenimento. (SANTOS; CAPARELLI, 2005).

Apesar da situação de concentração de mídia na Bahia ser o caso mais expressivo do país, a intimidade entre elites políticas e comunicações se repete em outras partes do país como no Paraná, no Maranhão, no Rio Grande do Norte e no Ceará. Desta forma, a rede de clientelismo marca profundamente as comunicações brasileiras, passando por distintas formas de associações de interesses, apadrinhamentos e parentescos. O que pode parecer um mercado concorrencial, muitas vezes acaba se revelando uma espécie de divisão de bolo entre amigos.

José Sarney foi o governante que mais concedeu concessões para novas emissoras. Foram autorizadas 1028 emissoras em um período de quatro anos (1985 -1988), sendo duas delas para seus familiares no Maranhão. Para se ter uma ideia durante os 20 anos do período da ditadura militar (1964 – 1985) o número de concessões foi de 1240.

Passada a farra, já durante o curto período do governo Collor (1990-1992) as concessões de rádio e de televisão foram suspensas. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para o seu primeiro mandato (1994-1998), organizou-se uma mobilização para a aprovação da Lei do Cabo. Essa participação assinalou que a política de concessões de

serviços de telecomunicações e das geradoras obedeceria a outros critérios, que não o coronelismo, sendo outro indício de mudanças o surgimento das agências reguladoras independentes.

No entanto, se a Lei do Cabo significou um avanço, as práticas clientelísticas da TV aberta mudaram pouco. Exaurido o filão dos canais de televisão, iniciou-se, no país, ora a grilagem ora a prática clientelista na concessão de retransmissoras de televisão. Sylvio Costa lembra que o critério de distribuição das 1.848 outorgas de estações retransmissoras de TV, até 1997, privilegiou aos “amigos” do presidente candidato à reeleição da seguinte forma: 268 foram entregues a políticos; 342 ao grupo SBT; 319 à Rede Globo; 310 à Rede Vida, ligada à Igreja Católica; 252 a Bandeirantes; 226 à Manchete; 151 à Rede Record, da Igreja Universal do Reino de Deus; e, por último, 125 às TVs educativas. (SANTOS; CAPARELLI, 2005).

Venício de Lima (2001) observa que o mercado de comunicação brasileiro segue favorecendo a concentração de propriedade. "Nossos mass media se estabeleceram em forma de oligopólio", comenta o autor, lembrando que o rádio e a televisão continuam regidos pela legislação da década de 60 e que ainda carecem de novas regulamentações.

No entanto, nem a política de distribuição de concessões em favor de antigos aliados conseguiu conter as mudanças no ambiente político. Terminada a transição política, houve pressão social para que se fizessem mudanças na Constituição Federal de 1988, como trataremos a seguir.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS ATUAIS REGULAMENTAÇÕES

Com a redemocratização, a Constituição de 88 se preocupou em traçar em linhas gerais o funcionamento do sistema brasileiro de comunicação. Ao mesmo tempo em que reafirmou a tradição liberal de garantia de ampla e irrestrita liberdade de expressão, introduziu princípios novos ao prever, entre outras coisas, a defesa da pessoa e da família diante do poder da mídia, princípios norteadores da produção audiovisual, políticas de concessão e a instituição de um Conselho de Comunicação Social.

Consagrada como direito fundamental no artigo 5º do documento, a liberdade de expressão foi reafirmada no artigo 220, o primeiro do Capítulo V do Título VIII, referente à comunicação social. Fica assegurada, a possibilidade de publicação de meios de comunicação impressos, sem que o editor dependa de licença de qualquer autoridade, o que aumentaria, em tese, a independência dessa mídia específica, principalmente com o veto à incidência de

impostos provenientes de qualquer esfera pública sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado à impressão deles.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...] Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei poderá conter dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII, e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade. (BRASIL, 1988)

Já o artigo 221 trata dos princípios a serem atendidos pela programação de emissoras de rádio e de televisão. De acordo com o texto constitucional, ela deveria ser preferencialmente educativa, artística, cultural e informativa, promovendo a cultura nacional e regional, a produção independente, os valores éticos e sociais e privilegiando a regionalização da produção. No entanto, a imprecisão dos parâmetros a serem seguidos fez com que tais critérios nunca tenham sido efetivamente fiscalizados. Mais de vinte anos depois da promulgação da Carta Magna nenhuma legislação complementar foi aprovada neste sentido.

Uma das alternativas de regulação desse artigo constitucional foi oferecida pelo projeto de lei da deputada Jandira Feghali (PC do B-RJ), que continua em tramitação desde 1991. Tal texto de lei delimita que 30% da programação das emissoras, entre as 7h e às 23h, deve ser composta por produção regional, sendo 15% de programas que valorizem a cultura e a arte nacionais e 15% jornalísticos. Os programas devem ser produzidos no município sede da emissora, bem como pelo menos a metade da equipe por eles responsável deve residir a dois anos ou mais nesse município.

Porém, tal projeto sofreu grande resistência do empresariado e críticas até mesmo da Federação Nacional dos Jornalistas, como explicou o seu então presidente Daniel Herz:

Entre outros, destacam-se os seguintes problemas no projeto de lei 256/91:

- A aplicação indiscriminada dos critérios de regionalização às emissoras de todas as regiões, criando distorções em função do distinto potencial econômico de cada uma destas.
- Prazo exíguo dado às emissoras para o cumprimento das exigências.
- Não se criam ou indicam condições para assegurar a viabilidade do projeto, tais como o estímulo ao desenvolvimento de produtoras e à formação de recursos humanos, ambos necessários para viabilizar o incremento da regionalização da produção.
- A faixa de horário estipulada é exageradamente grande. É necessário especificar a obrigatoriedade para cada faixa de horário como, por exemplo, o horário nobre (das 20h às 22h).
- O projeto apresenta uma imprecisão conceitual estabelecendo, em alguma medida, uma certa confusão entre o que é "local" e o que é "regional".
- O principal problema do projeto, entretanto, é tratar topicamente uma questão que, em nossa avaliação, só pode ser resolvida com uma política abrangente. (HERZ, 2002, *online*).

A existência de tamanha discordância mesmo entre os defensores da democratização da mídia demonstram o quão complexo é o debate sobre regulação do setor. Confirmando a falta de interesse dos parlamentares em enfrentar o tema, até hoje o projeto de lei da deputada Jandira Fegalhi continua aguardando votação no Congresso Nacional.

Um avanço da Constituição que merece destaque é o artigo 223, que modificou a forma de distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão pelo Estado. A partir de sua promulgação tornou-se necessária a aprovação destas pelo Congresso Nacional, o que antes era atribuição exclusiva do poder executivo. Além disso, o prazo de validade das concessões ficou determinado em dez anos para as emissoras de rádio e em quinze para as de televisão, dependendo a renovação das mesmas de aprovação de, no mínimo, três quintos do Congresso Nacional em votação nominal.

A participação de um segundo ator político no processo de distribuição de concessões, em tese, favorece o estabelecimento de regras e parâmetros mais transparentes. Na prática, entretanto, face aos interesses pessoais diretos que parte dos congressistas têm no setor, não se criaram condições que ampliassem a transparência no processo de distribuição de concessões. A necessidade de votação nominal por parte do Congresso Nacional dificulta, ainda, a possibilidade de negação de concessões pelos parlamentares, visto que esses teriam que se expor aos meios de comunicação. Passados mais de dezesseis anos da promulgação da Constituição Federal, os congressistas não haviam vetado nenhuma renovação de concessão nesse âmbito. (PIERANTI, 2005, p.181).

Punições aos meios de comunicação que não cumpram com a legislação vigente, como a possibilidade de perda da concessão, também não foram explicitadas no texto constitucional. Assim, da maneira como foi estruturada, pode-se dizer que a legislação constitucional oferece proteção ao empresariado frente a uma possível incursão do Estado nas

emissoras, mas não oferece proteção à sociedade para combater as distorções vindas das empresas.

Segundo Ramos (2005) a Constituição Federal acabou por representar um enfraquecimento do Estado. Com relação ao prazo para as concessões de emissoras de rádio e televisão, lembra:

Neste último dispositivo, de aparência inócua para o observador menos avisado, a consagração do caráter privado, de fato, das concessões de rádio e televisão. Um traço determinante da concessão pública é a sua reversibilidade, processo mediante o qual o Estado é capaz de reaver o que foi concedido por instrumento contratual. Concessão pública com prazo de duração estipulado na Constituição ao invés de em contrato administrativo, e passível de cassação apenas por votação nominal no Congresso Nacional, torna-se uma atividade essencialmente privada. (RAMOS, 2005, p. 69).

Desta forma, tendo em conta ainda a inexistência de outros mecanismos regulatórios, o Estado concede à iniciativa privada a exploração de um bem público sem estabelecer parâmetros para a avaliação do uso das concessões, submetendo a renovação delas apenas aos parlamentares em um processo de análise marcado pela votação nominal. Tal escolha política contraria frontalmente o que recomenda o Relatório MacBride, da UNESCO, que recomenda firmemente que a Comunicação Social seja prioridade estratégica do Estado e não delegada a terceiros.

O artigo 223 menciona uma questão que, apesar de atender satisfatoriamente uma recomendação da UNESCO no seu contexto formal, nunca foi colocada em prática: o princípio da complementaridade dos sistemas estatal, privado e público. O sistema estatal é representado pelas emissoras educativas. O sistema privado também é facilmente observado, referindo-se às concessões exploradas pela iniciativa privada. O problema, no caso, é o sistema público, distante da realidade brasileira. Tais emissoras deveriam reunir a sociedade civil e empresariado, garantindo o acesso público à gestão do conteúdo, voltado para as informações locais, para a difusão da cultura nacional e para análises político-econômicas independentes.

Como vimos no primeiro capítulo, a criação do Conselho de Comunicação Social também não foi executada na prática como recomenda a UNESCO. A primeira proposta de conselho, elaborada durante a Assembléia Nacional Constituinte, atribuía importantes funções ao órgão que seria o responsável por elaborar políticas e controlar as outorgas, sendo composto por representantes da sociedade civil, do empresariado e dos poderes da República. No entanto, o Conselho acabou por ser aprovado como um órgão auxiliar do Congresso

Nacional que apenas elabora pareceres, recomendações e estudos solicitados pelo Congresso Nacional. A regulação do Conselho de Comunicação Social só foi feita em 1991 pela Lei 8389.

A instância que seria a responsável por fiscalizar as Comunicações, por elaborar políticas para o setor e que seria marcada por uma composição plural jamais saiu do papel. Manteve-se o pluralismo da composição do Conselho, dando a ele um aspecto de concessão do Estado à participação da sociedade civil, mas reduziram-se seus poderes, de modo a tornar suas decisões e pareceres secundários. (PIERANTI, 2005, p. 182).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 resultou em inegável avanço, especialmente em comparação às suas antecessoras. Nenhuma outra Carta Magna garantiu, com tamanha clareza, a liberdade de expressão, encarada como direito fundamental, em nítida oposição ao caráter que lhe fora reservado pelo regime militar e em consonância com interpretações democráticas desse conceito, como a feita pela UNESCO. Além da garantia dessa liberdade, a Constituição Federal podou dois tradicionais mecanismos de pressão da imprensa por parte do Estado: a elevação de impostos sobre periódicos e a possibilidade de cancelamento da licença das publicações.

Não há como negar que as políticas para as Comunicações, muitas delas previstas nas orientações da UNESCO estão contempladas pela legislação. Apesar de manter o poder decisório sobre as concessões onde sempre esteve, no Poder Executivo e no Ministério das Comunicações, a Carta Magna tratou de inserir o Poder Legislativo no processo decisório. Entretanto, um Conselho de Comunicação Social fraco e a ausência de legislação auxiliar compatível fez com que poucas das propostas constitucionais saíssem do papel. O que se observa hoje no Brasil é uma ausência de regras limitadoras às empresas de comunicação, que acabam por decidir, conforme a sua conveniência, o que deve ou não deve ser divulgado à sociedade.

A Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) entende em seus relatórios que a forte presença dos regimes ditatoriais na memória dos países da América Latina tem como efeito perverso o impacto, nos dias de hoje, para que a tentativa de qualquer regulação no setor seja equivocadamente taxada como censura, como defende também Venício Lima:

[...] a radicalização chegou a tal ponto que até a expressão “democracia da comunicação” passou a ser “satanizada” por setores liberais e conservadores da nossa grande mídia. Propostas para a “democratização da comunicação”, muitas vezes simples referências a normas e princípios consagrados na Constituição de 88, passam a ser imediatamente rotuladas de autoritárias ou de ameaças à liberdade de imprensa. (LIMA, 2008, p. 48).

Tal efeito pode ser considerado como uma das justificativas para a grande resistência que projetos de lei que visem demarcar situações previstas pela própria Constituição sofram tamanha resistência popular e no Congresso Nacional como é o caso do projeto de Lei 256/1991, proposto pela deputada Jussara Feghali (PC do B/RJ) ou do famoso Projeto de Lei da Mídia Democrática, que estudaremos a seguir.

2.3 - PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA

Junto à mobilização política pela redemocratização do país, iniciada no final dos anos 70, surge também um movimento reivindicando a democratização da comunicação no Brasil. Tal movimento foi promovido primariamente pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que buscava mudanças substanciais na política de concessões da mídia eletrônica. Em 1984, é criada a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação congregando jornalistas, sindicalistas, parlamentares e outros setores da sociedade.

Foram dois os principais marcos desse período: primeiro, a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Comunicação no Senado, criada pelo senador Fábio Lucena para investigar irregularidades nas concessões. Um ano depois "a CPI revela-se uma farsa", comenta Graça Caldas (1998, p.43), pois o parlamento não levou a sério as denúncias sobre o favorecimento nas concessões; o segundo momento foi a Assembleia Nacional Constituinte, que promoveu as mudanças comentadas anteriormente, com a promulgação da Constituição em 1988.

O movimento ganhou força mais tarde, mais especificamente em 1991, com a criação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, reunindo um número maior de entidades. As leis que se seguiram a este Fórum, a saber: a regulamentação do Conselho Nacional de Comunicação (Lei 8389/1991) e a lei que regulamenta o serviço de TV a cabo (Lei 8977/1995) foram consideradas as grandes vitórias da mobilização.

Foram raros os momentos em que, como no caso citado, os movimentos sociais conseguiram estabelecer uma correlação de forças com as elites governamentais. O resultado, porém, condiz com a hipótese de que o Estado formula as suas políticas públicas quando pressionado pelos atores sociais. É lamentável observar que na democracia brasileira a sociedade civil não consiga fazer prevalecer o diálogo e o interesse público na decisão dos destinos da Nação. (LIEDTKE, 2003, p. 28).

Atualmente a principal bandeira do movimento pela democratização da mídia é a proposição de um projeto de lei de iniciativa popular conhecido como Lei da Mídia Democrática. Por meio da campanha "Para Expressar a Liberdade – Uma nova lei para um novo tempo", mais de 150 entidades, lideradas pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), buscam as 1 milhão e 300 mil assinaturas de eleitores necessárias para que o projeto possa ser analisado pela Câmara dos Deputados, sendo que atualmente de 100 mil assinaturas foram coletadas.

A proposta nasceu da mobilização durante o Seminário Desafios da Liberdade de Expressão, promovido pelo FNDC em São Paulo, no dia 04 de maio de 2012. Entretanto, a mobilização que culminou nesta campanha teve início bem antes. Um marco deste processo foi, em 2009, a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, uma conquista importante dos movimentos sociais. Dela participaram a sociedade civil, o poder público e parte do setor empresarial para discutir propostas que pudessem servir como referência para a construção de políticas públicas para a comunicação do país.

De acordo com o site da própria campanha, mais de 600 propostas foram aprovadas durante a Confecom, tendo sido inclusive objeto de estudo por parte do então governo Lula para a elaboração de uma proposta de uma nova lei geral para as comunicações no país. Porém, nos últimos governos, o estudo foi abandonado e nunca foi divulgado. Esse engavetamento das propostas e ausência de novos debates públicos sobre o assunto são os motivos fundamentadores da campanha que defende uma lei visando regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal.

Os três primeiros artigos do projeto de lei se preocupam em definir a abrangência da legislação, que pretende abarcar apenas a chamada “comunicação eletrônica”, caracterizada principalmente pelos serviços de rádio e televisão. Nessa delimitação já é possível perceber uma dissonância com as recomendações da UNESCO que, apesar de evidenciarem a importância dos meios de comunicação eletrônica, aconselham que o Estado também se preocupe com a imprensa escrita.

Já no artigo 4º o projeto de lei passa a tratar dos princípios que fundamentam a legislação:

Artigo 4 – A comunicação social eletrônica reger-se-á pelos seguintes princípios e objetivos:

- a) garantia da estrita observação das normas constitucionais, em especial os artigos 5º, 21, 22 e os artigos 220 a 224;
- b) promoção e garantia dos direitos de liberdade de expressão e opinião, de acesso à informação e do direito à comunicação;

- c) promoção da pluralidade de ideias e opiniões na comunicação social eletrônica;
- d) promoção e fomento da cultura nacional em sua diversidade e pluralidade;
- e) promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença na comunicação social eletrônica, e o enfrentamento a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia;
- f) garantia da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação;
- g) estímulo à competição e à promoção da concorrência entre os agentes privados do setor;
- h) garantia dos direitos dos usuários;
- i) estímulo à inovação no setor;
- j) proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes de forma integral e especial, assegurando-lhes, com prioridade absoluta, a defesa de toda forma de exploração, discriminação, negligência e violência e da erotização precoce, conforme estabelecido no art. 227 da Constituição Federal;
- k) garantia da universalização dos serviços essenciais de comunicação;
- l) otimização do uso do espectro eletromagnético e de todos os recursos técnicos necessários para a execução dos serviços de comunicação social eletrônica;
- m) promoção da transparência e do amplo acesso às informações públicas;
- n) proteção da privacidade dos cidadãos, ressalvados os casos de preservação do interesse público;
- o) garantia da acessibilidade plena aos meios de comunicação, com especial atenção às pessoas com deficiência;
- p) promoção da participação popular nas políticas públicas de comunicação. (LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA, 2012, online).

Neste, que é um dos artigos mais importantes do projeto de lei, ao contrário do que se percebeu nos anteriores é possível observar que estão presentes de forma difusa os valores atinentes ao conceito de democratização da mídia, conforme trabalhado por Pedrinho Guareschi (2007): Igualdade, Liberdade, Participação, Solidariedade e Diversidade. Além disso, os princípios escolhidos refletem recomendações da UNESCO como: “Promoção do diálogo para o desenvolvimento deve ser o componente central na criação de políticas para a comunicação” (UNESCO, 1983) ou “A comunicação, em uma sociedade democrática, deve ser uma extensão de direitos humanos como o direito à informação, direito à privacidade, direito à participação, etc.” (UNESCO, 1983), para citarmos dois exemplos.

Em seu artigo 5º, o projeto de lei procura regulamentar a divisão dos sistemas de comunicação social em sistema público, privado e estatal, questão prevista pela Constituição Federal, mas nunca posta em prática. E no art. 6º traz uma dos aspectos mais batidos pelo texto do Relatório MacBride, da UNESCO: o financiamento da comunicação social pública. O projeto de lei defende que seja criado um Fundo Nacional de Comunicação Pública que financie as emissoras do sistema público, especialmente as que possuem caráter comunitário.

Artigo 6 – Fica criado o Fundo Nacional de Comunicação Pública, com o objetivo de apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público, a ser composto por:

- I. 25% da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública prevista na lei 11.652;
- II. verbas do orçamento público em âmbitos federal e estadual;
- III. recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), de 3% sobre a receita obtida com publicidade veiculada nas emissoras privadas;
- IV. pagamento pelas outorgas por parte das emissoras privadas;
- V. doações de pessoas físicas e jurídicas;
- VI. outras receitas.

§ Único – Ao menos 25% do Fundo serão destinados às emissoras integrantes do Sistema Público de natureza associativo-comunitário. (PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA, 2012, online).

No terceiro capítulo, que engloba do 7º ao 13º artigo, o texto legal trata das concessões e outorgas públicas dos canais de radiodifusão. Nessa parte do texto são reguladas as exigências para a renovação das outorgas, que passam pelo cumprimento dos outros artigos deste projeto de lei e veda de forma consistente a venda ou repasse de concessões, bem como o recebimento de suborno para veiculação de determinados conteúdos, popularmente conhecido como jabá. Outro ponto interessante é que nesse capítulo fica vedada a outorga de concessões a políticos ou partidos políticos.

Formas de evitar monopólios e oligopólios entre os grupos econômicos que controlam as mídias de massa são previstos no quarto capítulo. Neste fragmento do projeto fica definido que o mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional, bem como não poderão ser contemplados com outorgas veículos que ocupem mais de 3% do espectro reservado àquele serviço ou que já explorem outro serviço de comunicação na mesma localidade, incluindo jornal diário impresso, ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições.

O capítulo quinto, intitulado “Da Programação e dos Mecanismos de Incentivo à Diversidade”, vai ao encontro do relatório da UNESCO ao delimitar horários e porcentagens da programação para determinados conteúdos, principalmente os de cunho regional e educativo. O próprio texto, em nota de rodapé, sinaliza que seus artigos foram baseados nas legislações alemãs (Acordo Interestadual de Radiodifusão da Alemanha) e portuguesas.

Ainda assim, tal capítulo tem alto potencial de fomentar polêmica, uma vez que, apesar de reforçar a vedação do artigo 220 da Constituição Federal à censura prévia, restringe diversos conteúdos hoje vistos em abundância em meio aos programas televisivos e radiofônicos. Um exemplo disso é a proibição de comerciais divulgando tabaco e medicamentos, além de restrições àqueles relacionados a alimentos nocivos à saúde.

Por fim, o projeto de lei encerra regulamentando a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, com caráter deliberativo. Sendo assim destinado a promoção de direitos públicos e difusos, com atribuição de zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos definidos no artigo 4º e acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor. Tal previsão transforma completamente a função do conselho com relação ao que se vive nos dias atuais, como vimos anteriormente, atendendo não só às determinações da UNESCO como a própria Carta Magna brasileira.

Em uma primeira análise do projeto de Lei da Mídia Democrática nota-se que ele ainda contém algumas lacunas de regulamentação, como a ausência de regras destinadas a veículos impressos e a falta de previsão expressa de quais serão as punições aplicadas a quem descumprir o previsto (apenas está explícita a não renovação de concessões nesse caso), por exemplo. No entanto, se comparado a legislação atual o projeto representa inegável avanço, especialmente se levarmos em conta os critérios para democratização da mídia e as recomendações da UNESCO apresentados no primeiro capítulo deste trabalho.

CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NA ARGENTINA

As preocupações com a liberdade de imprensa e a regulação das atividades de comunicação aparecem muito cedo na Argentina. As primeiras noções destes conceitos estão na legislação argentina antes mesmo da independência do país, no decreto de 20 de abril de 1811, seguramente por influência das revoluções liberais, principalmente a Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e a Norte-Americana, cujos ideais reverberaram na América Latina. (LARA, 2013).

Com a herança da estrutura jurídica da família romano-germânica – ou da Europa Continental –, pois foi colônia espanhola até 1816, o país tratou de proteger as liberdades de expressão e de imprensa já na primeira Constituição, de 1819, e o tema mantêm-se no texto constitucional até os dias de hoje, em três artigos:

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

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

Art. 42 – Os consumidores e usuários de bens e serviços têm direito, na relação de consumo, à proteção de sua saúde, segurança e interesses econômicos; a uma informação adequada e veraz; à liberdade de escolha e a condições de trato equitativo e digno. As autoridades proverão a proteção a esses direitos, à educação para o consumo, à defesa da concorrência contra toda forma de distorção dos mercados, ao controle de monopólios naturais e legais, ao controle da qualidade e eficiência dos serviços públicos e à constituição de associações de consumidores e usuários. A legislação estabelecerá procedimentos eficazes para a prevenção e solução de conflitos e os marcos regulatórios dos serviços públicos de competência nacional, prevendo a necessária participação das associações de consumidores e usuários das províncias interessadas nos organismos de controle. [tradução nossa] (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1994).

A Constituição condena a censura prévia e as restrições à liberdade de expressão. Também assegura o direito a uma informação adequada e verídica e defende a concorrência como mecanismo de controle para evitar monopólios, como o controle de monopólios. Diferente da Constituição brasileira, a Argentina não tem um capítulo exclusivo para a Comunicação Social. A regulação do espectro eletromagnético é feita basicamente em legislação infraconstitucional. De 1980 até 2009, a Lei que regulava a radiodifusão era a 22.285 que, como veremos, sofreu diversas modificações nos governos democráticos, sempre no sentido de promover a concentração midiática e atender a interesses dos empresários.

O que se viu predominar nas políticas de comunicação argentinas até 2009, de acordo com Lara (2013), foi a falta de capacidade de se fazer cumprir o direito humano à

comunicação e à informação, no sentido da liberdade de qualquer pessoa a ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Esse cenário recorrente de descumprimento do direito humano à comunicação, previsto no artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos, só irá ser questionado com mais força a partir de 2004, pela sociedade civil organizada na Coalizão por uma Radiodifusão Democrática. Porém, as demandas desse grupo só entram na agenda governamental a partir de 2008, no governo de Cristina Kirchner, época em que foi elaborado e desenvolvido o projeto da chamada Lei de Meios (Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual).

Neste capítulo iremos trabalhar com o processo histórico e político que levou a formação das políticas para a Comunicação Social na Argentina. Além disso, serão abordados os contextos que levaram a criação e a aprovação da Lei de Meios, bem como a sua correspondência aos critérios de regulamentação democrática já estabelecidos nesta pesquisa.

3.1 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NA ARGENTINA

A regulamentação da Comunicação Social argentina deu seus primeiros passos com o surgimento das primeiras difusoras de rádio ainda no início do século 20 e com o intuito de regulá-las. A primeira lei de comunicações de que se tem registro na Argentina foi a Lei nº 750, de Telégrafos Nacionais, de 1875, que regulava o funcionamento dos telégrafos nacionais e, posteriormente, foi aplicada à radiodifusão. Em 1913, o Congresso sancionou a Lei do Serviço Telegráfico, que estabeleceu o monopólio estatal das comunicações no território argentino, por considerá-las relacionadas à segurança do país. (MASTRINI, 2009).

No entanto, o rádio na Argentina não teve início por iniciativa estatal. A tecnologia comunicativa foi utilizada pela primeira vez em Buenos Aires, em 1920, pela iniciativa privada de um grupo de quatro jovens, que instalaram uma pequena antena no terraço do Teatro Coliseo para a transmissão de óperas e outras obras musicais. A Rádio Argentina era mantida pelos próprios donos. (LARA, 2013).

Nesta época as rádios já incorporavam “anúncios de propaganda estritamente morais”, que não podiam exceder 30% do tempo total das transmissões. Em espetáculos artísticos, só os intervalos ou os 15 minutos após a função poderiam ser destinados à publicidade. “A

introdução da publicidade desde o início antecipa a forma como definitivamente o novo meio se financiará” (AGUSTI, MASTRINI, 2009, p.36-37).

Já em 1925, a Argentina passa a ter um dos primeiros experimentos multimídia do mundo associando empresas de radiodifusão com companhias dedicadas a distribuição de jornalismo impresso. O jornal La Nación funda a rádio La Nación, que mais tarde passa a se chamar Rádio Mitre e é vendida ao Grupo Clarín³. No mesmo ano, o jornal Crítica faz um acordo com uma emissora e também passa a explorar sua própria rádio.

3.1.1 - O surgimento do rádio

Tendo em vista que as políticas para as comunicações argentinas tiveram a chegada do rádio como estopim, se faz necessário entender como se deu esse processo. Importante frisar que o desenvolvimento do rádio ficou nas mãos da iniciativa privada, sem a intervenção estatal – exceto pela normativa que contemplava a publicidade.

Em 1923, porém, tendo em vista a precariedade da legislação existente, o Estado elabora um projeto de lei de radiocomunicação para ser votado pelo Parlamento. Mas ele não foi aprovado devido à grande pressão dos empresários, que chegaram a desenvolver uma “greve de silêncio” para obrigar o Executivo a distribuir frequências segundo regras que os favoreciam. (LARA, 2013).

Esse mesmo projeto foi retomado um ano depois, contemplando as demandas dos proprietários de rádios. Conforme a primeira legislação específica para a Comunicação Social, quem quisesse instalar uma estação deveria solicitar uma licença aos Ministérios da Marinha ou do Interior. As licenças eram apenas para pessoas físicas e venciam todo ano, no dia 31 de dezembro.

O modelo de negócios do rádio privado começa realmente a se delinear a partir de 1927, quando as emissoras entraram em crise pela falta de financiamento. No mesmo ano, surge a primeira rádio estatal: Broadcasting Municipal, por iniciativa da esposa do então presidente Marcelo T. de Alvear. Só dez anos depois, o Estado Nacional teria uma emissora própria, por iniciativa privada. O Estado autorizou a formação de uma cadeia de rádio, jornal

³ Grupo Clarín S.A. é o maior conglomerado de multimídia da Argentina. Fundado em 1945 por Roberto Noble, é administrado por sua viúva Ernestina Herrera de Noble, desde 1969, quando Roberto faleceu. Do grupo fazem parte o Diario Clarín, Todo Noticias, Radio Mitre e o Canal 13, entre outros. Além de Ernestina de Noble, os principais acionistas do grupo são Héctor Magnetto, José Antonio Aranda e Lucio Rafael Pagliaro, que juntos detêm 70% do capital.

e revistas em troca de duas horas diárias na programação de uma rádio privada. Mas como economicamente não valia a pena ceder espaço ao Estado, o grupo midiático doou um transmissor e um edifício completo, dando origem à Rádio do Estado. (LARA, 2013).

Já em 1928, foi sancionado um decreto com a primeira regulamentação nacional completa do serviço de radiodifusão, por meio dele o Estado passa a cobrar uma cota anual de licença dos proprietários das empresas de radiodifusão. O controle das rádios passa do Ministério da Marinha ao do Interior, que o deixa a cargo dos Correios e Telégrafos. Em 1930, o então presidente argentino Hipólito Yrigoyen sofreu um golpe de Estado liderado pelo general José Félix Uriburu.

O autoritarismo do governo de Uriburu estendeu-se aos veículos de comunicação, por meio do Decreto 21.004, de 1933, que controlava o conteúdo das mensagens. Pela primeira vez, houve censura prévia nas emissões radiofônicas. Também estabeleceu limite para o número de licenças: não haveria outorga de outra licença na mesma zona para os que fossem titulares de uma. (LARA, 2013, pg.84).

Os anos 1940 foram a época de ouro do rádio, com a profissionalização do meio, a centralização da produção em Buenos Aires e a formação de cadeias, características que se perpetuaram e deram a forma que a radiodifusão e mesmo a televisão se estruturariam nos anos subsequentes. Entretanto, a informação e os comentários políticos não poderiam desfavorecer o governo, que dava ampla liberdade para o desenvolvimento econômico do meio (AGUSTI; MASTRINI, 2009, p.47). Indícios como este demonstram que as relações cruzadas entre titulares de licenças e governantes foram determinantes desde o princípio da história das comunicações.

A chamada Revolução de 1943⁴ modificou novamente a regulação da mídia argentina, porém sem modificar o autoritarismo que imperava na época. O presidente Pedro Ramírez criou a Subsecretaria de Informações e Imprensa, ligada à Secretaria da Presidência da Nação, e encarregada do controle da radiodifusão em todos os aspectos, exceto o técnico, que permaneceria a cargo dos Correios e Telégrafos. Sancionou novo regime regulatório, chamado Manual de Instruções para as Estações de Radiodifusão, que manteve a censura prévia e que perdurou até a ascensão de Juan Domingo Perón ao poder. (MASTRINI, 2009).

Durante o período peronista, a comunicação sofreu forte intervenção estatal. O governo restringiu as liberdades de expressão, de impressão e de imprensa, por meio da

⁴ A Revolução de 43 foi um golpe de Estado militar ocorrido em 4 de junho de 1943 na Argentina. O golpe deu fim ao governo de Ramón Castillo e iniciou uma série de governos militares, terminando com a convocação de eleições em 4 de junho de 1946, onde foi eleito com 56% dos votos Juan Perón.

expropriação e limitação do papel, modificação do Código Penal para criar a figura do desacato, declaração do estado de sítio, expropriações de veículos, aquisição de meios pelo governo e, por fim, pela criação da Comissão Bicameral Investigadora de Atividades Anti-argentinas. Também permitiu a formação de oligopólios.

A falta de um marco normativo que regulasse a estrutura de propriedade, a transferência, a compra e a venda de licenças facilitou a formação de redes dirigidas pela estação de cabeceira em Buenos Aires, o que consolidou a concentração geográfica, política e econômica (ARRIBÁ, 2009). O governo comprou a maioria dos veículos de imprensa escrita e de rádio, meios mais massivos, que eram usados para divulgar as ações do governo. Essa política objetivava a construção de um monopólio estatal, que facilitou a eleição de Perón para o segundo mandato.

Apenas no segundo mandato de Perón, em 1953, o país ganhou a primeira Lei de Radiodifusão aprovada no Congresso Nacional, por um governo democrático. A regulamentação classificou o serviço como de interesse público, para permitir a exploração do serviço por particulares, mediante licitação prévia e autorização do Poder Executivo. As licenças seriam outorgadas por 20 anos, sem renovação, aos argentinos natos ou a pessoas jurídicas e sociedades com 70% do capital nas mãos de argentinos natos. No entanto, a censura prévia continuava em vigor, em nome do nacionalismo exacerbado e da construção de uma imagem positiva e propagandística do governo peronista. A Lei também criou o Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR), sua fonte de recursos eram as transferências orçamentárias e contribuições anuais pagas pelas redes privadas. Sete meses depois da regulamentação, foi feita uma licitação de três redes com 24 estações de radiodifusão cada e com a previsão de que cada rede teria um canal de televisão. A licitação peronista estimulava a concentração, a formação de redes e conglomerados multimidiáticos. (MASTRINI, 2009).

Em 1957, foi sancionada a Lei 15.460, conhecida como Nova Lei de Radiodifusão, com o objetivo de barrar o controle oligopolista do setor como ocorreu durante o governo de Perón. Para tanto, fixou uma quantidade máxima de emissoras para cada titular, proibia a entrada de capital estrangeiro e impedia a formação de cadeias. As licenças seriam concedidas por 15 anos. Mas esses limites inviabilizaram o modelo de negócios baseado na publicidade na maioria das províncias, incapazes de atrair anúncios e capitais. (LARA, 2013).

A Revolução Libertadora⁵ que se seguiu não foi capaz de erradicar o peronismo da sociedade, mas conseguiu reformar a constituição, em 1957, e restaurar a democracia. O próximo presidente seria do partido anti-peronista mais forte: a União Cívica Radical, com a promessa de eliminar a ordem oligárquica e conservadora e fundar uma autêntica república. Apesar de ter sido contra qualquer negociação com Perón em 1955, Arturo Frondizi buscou o apoio peronista para ganhar as eleições de 1958. E triunfou graças ao pacto com o político. (LARA, 2013).

3.1.2 - Anos 1960: a expansão da televisão

Graças ao processo de modernização de Frondizi, ao pleno emprego e mudança de concentração da população das zonas rurais para as zonas urbanas a televisão deixa de ser um bem de luxo na Argentina e se caminha para o consumo de massa, com a expansão do número de aparelhos e a consolidação de um mercado publicitário próprio. Emissoras estrangeiras atuam em parceria com canais locais como o canal 9, que era ligado à NBC, e o canal 13, ligado à CBC-Time Life e começam as transmissões ainda na década de 1960. As emissões do canal 11, ligado à ABC, foram iniciadas em 1961. Os programas de televisão se multiplicaram e intensificaram sua influência. (LARA, 2013).

No campo da política a época é de tensão. As eleições de 1962 renovaram a metade dos deputados e os cargos de governadores e prefeitos em todo o país. Porém, o presidente Frondizi é obrigado a intervir em cinco províncias para evitar que os peronistas eleitos assumissem os cargos. Sem apoio das forças políticas, as Forças Armadas exigiram sua renúncia, proibiram o peronismo em todas as suas versões e dissolveram a Confederação Geral do Trabalho (CGT).

Com a impossibilidade de erradicar o peronismo da sociedade, os militares ameaçaram um novo golpe e defenderam o fim dos direitos políticos de todos os partidos. Os civis resistiram, mas a fragmentação política dificultava a formação de uma maioria em qualquer campo, mesmo os militares estavam divididos entre os que queriam convocar eleições e os que defendiam a clandestinidade dos partidos políticos para manter a ordem. Após violentos

⁵ A Revolução Libertadora foi um período de ditadura militar que chegou ao poder na Argentina depois de derrubar o presidente Juan Domingo Perón, fechar o Congresso Nacional e depor os membros da Corte Suprema. O período teve início em 16 de setembro de 1955 e, depois de mais de dois anos de governo, entregaria o poder ao presidente Arturo Frondizi, em 1º de maio de 1958. O primeiro governante da Revolução Libertadora foi o general Eduardo Lonardi, que foi substituído por Pedro Eugenio Aramburu.

embates, venceu a convocação de novas eleições. Ganhou Arturo Illia, da União Cívica Radical, com 26% dos votos. Perón, pela terceira vez, convocou os peronistas a votar em branco e obteve o apoio de 19% dos votantes. (LARA, 2013).

A política de Comunicação de Illia também foi marcada pela expansão da televisão, com a inauguração de canais pelo interior do país. O Decreto-Lei 15.460 foi finalmente regulamentado, em 1965, oito anos depois de sua promulgação. A demora na regulamentação permitiu a inclusão de regras para um serviço que não existia em 1957: os circuitos fechados de televisão. Esse é considerado o início do cabo na Argentina, que serviu para levar a programação até as comunidades mais distantes de Buenos Aires, onde o sinal aberto não chegava.

A primeira transmissão de TV a cabo foi feita em 1963, no interior da província de Córdoba e as primeiras licenças eram dadas pelas prefeituras. O cabo expandiu-se pelas cidades prósperas do interior, com pequena e média população capaz de pagar uma taxa mensal, onde houvesse problemas para captar o sinal aberto por causa da topografia ou das grandes distâncias em relação às cidades com canais instalados. O serviço era organizado por antenas comunitárias que captavam canais de Buenos Aires e de regiões próximas ou por circuito fechado, com a emissão de filmes, séries e programação local de produção própria. (MASTRINI, 2009).

Por outro lado na política, uma nova reviravolta se armava. Nas forças armadas, a simpatia por um programa desenvolvimentista autoritário cresceu e, em 1966, Illia sofreu um golpe, após recusar a renúncia proposta. Foi substituído pelo general Onganía. Os civis que apoiaram ao golpe acreditavam que o regime militar era o último recurso para estabelecer a ordem.

A chamada Revolução Argentina diminuiu o ritmo de abertura de novos canais de televisão de gestão privada. Nos anos seguintes, nove canais foram inaugurados, mas apenas um deles era privado. A explicação política, segundo MASTRINI (2009) era a necessidade de controle do conteúdo veiculado por parte do regime para conter as ideias opostas ao seu projeto de poder. As emissoras, assim, foram utilizadas para difundir a propaganda do Estado:

As rádios e televisões públicas foram postas em mãos de fanáticos direitistas que celebraram intensamente a “moralidade pública” do novo governo. Promoveram, assim, o “consenso passivo” da sociedade e o acatamento dócil de tudo o que dispunham as autoridades. Além disso, proibiram e fecharam diversas publicações independentes. (NOVARO, 2011, p.93).

Para garantir o controle estatal, ao invés de criar novas emissoras, o governo do general Onganía sancionou um decreto-lei com um Plano Nacional de Radiodifusão e Televisão que determinava a instalação massiva de emissoras repetidoras nos locais que não tinham canais abertos. Ao fim da ditadura, em 1973, o país passou de 26 canais para 35 canais abertos, 38 repetidores e 35 canais de circuito fechado. Dos 35 canais abertos, 23 estavam nas mãos do setor privado e 12 eram estatais: dois nacionais, sete de governos provinciais, dois universitários e um municipal. (LARA, 2013).

Em 1973, Perón foi eleito tendo sua esposa, Maria Estela Martínez, conhecida como Isabelita, como vice. O governo peronista não teve êxito em restaurar a estabilidade política na Argentina e nem mesmo dentro do movimento peronista, que convivia com muitas disputas internas. O governo acabou por se aproximar da tendência mais autoritária e direitista, liderada pelo Ministro do Bem Estar, López Rega.

A morte de Perón é anunciada por Maria Estela Martínez em 1º de junho de 1974, fato que agravou a perda do controle sobre a economia e o choque das facções peronistas. Na comunicação, os sindicalistas pressionavam o governo pela estatização dos canais e formularam um modelo de serviço público para a televisão, com a redução da publicidade, mais produção nacional e conteúdos culturais. Maria Estela, que assume a presidência, decide pela estatização e expropria os bens dos canais e as produtoras. Mas o intuito dos sindicalistas de participar da gestão dos canais e de aplicar o modelo de serviço público foi frustrado pelo avanço da influência de López Rega no governo. (MORONE; DE CHARRAS, 2009).

Entre os anos de 1975 e 1976, o governo sem Perón não consegue manter o controle da economia, levando a inflação a taxas acima dos 500% e a penúria das reservas cambiais. Novamente, os militares foram chamados a intervir, apesar do fracasso recente da Revolução Argentina, e tiveram apoio civil – principalmente da burguesia financeira, industrial e proprietária de terras – para atuar, por tempo indefinido. Era o início de uma intervenção militar muito mais intensa do que todas as outras, do ponto de vista da repressão e da violência. (LARA, 2013).

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

Após o golpe de 24 de março de 1976 o governo militar deu início ao chamado Processo de Reorganização Nacional, com fortes inspirações liberais. Ao contrário da

Revolução Argentina, que era nacionalista, desta vez a ditadura preocupou-se em abrir o mercado de bens e capitais às importações e ao capital estrangeiro, o que devastou a produção interna e provocou endividamento dos setores público e privado. Para a aplicação dessas medidas liberais, que provocaram concentração de renda, foi necessário um controle absoluto e ativo da capacidade repressiva do Estado (MASTRINI, 2009).

Na maioria de suas ações, os militares governaram por decreto uma vez que o Congresso foi dissolvido. O período também foi marcado por intervenções nos sindicatos, anulação do direito de greve e proibição das atividades dos partidos políticos. De acordo com Mastrini (2009, p. 108): “o terrorismo de Estado necessitou uma clara política de desinformação, censura e manipulação midiática. Para impô-la, dispôs do aparato estatal e da cumplicidade de setores civis.”

A censura, que já fazia parte do cotidiano dos veículos argentinos, ganhou refinamento e mecanismos de controle mais eficientes. Foram formados grupos secretos de investigação formados por intelectuais em uma estrutura clandestina de controle cultural. Além disso, foi criado o Comitê de Estudos sobre os Meios de Comunicação Escritos, para elaborar informes e planejar a estratégia de censura com base na legislação, e o Centro de Pesquisas Psicossociais Aplicadas, que realizava estudos de opinião pública sobre o impacto das políticas públicas nos cidadãos. (LARA, 2013).

Diferentemente do que aconteceu no Brasil, não foi preciso criar um departamento de censura próprio. Isso porque a maioria das empresas de comunicação aceitou sem resistência alguma as medidas repressivas impostas pela junta militar. Os poucos veículos mais críticos eram reprimidos e acabavam fechando.

O governo contratou as principais agências de publicidade do país para assessorar sua imagem. O objetivo da política repressiva era construir um discurso hegemônico oficial, gerar consenso na população, a partir de novos padrões de educação, comunicação e cultura. Houve uma queda nas vendas da imprensa escrita. Não valia a pena comprar um segundo jornal ou uma revista se a informação era uniforme. Essa queda foi compensada pelo crescimento do mercado publicitário, gerado pela adoção da política econômica neoliberal. (LARA, 2013, p.98).

A radiodifusão foi tratada como estratégica pelos militares em sua política repressiva. A influência do Estado aumentava no sentido de que, além de ser a única fonte de informações, era o principal anunciante do país. Além disso, o Estado argentino continuou a ser parte em custosas ações judiciais movidas pelos ex-licenciários expropriados. Mesmo assim, não abriam mão do controle dos canais estatais, nacionalizado no governo de Maria Estela Perón.

Em 1980, foi sancionado o Decreto-lei de Radiodifusão 22.285, que iria regulamentar as comunicações na Argentina por mais de 20 anos. Ele foi complementado pelo Decreto 286/1981, que subordinou a prestação de serviços de radiodifusão à Doutrina de Segurança Nacional. “A legislação foi desenhada por funcionários do Poder Executivo, assessorados por associações patronais do setor [...], por isso, seu conteúdo é resultado da confluência dos interesses do Estado (controle ideológico) e dos empresários (fins lucrativos)”. (MASTRINI, 2009, p. 179).

A lei previa a renovação automática das licenças já concedidas no momento da sanção pelo prazo de 15 anos, com a possibilidade de prorrogação por mais dez anos, o que totalizaria 25 anos de concessão sem critérios renovatórios. Foram 29 canais de TV privados e mais de cem rádios favorecidas por essa medida.

Por outro lado o Decreto-lei fixou limites rígidos para o número de licenças: cada proprietário só poderia ter três licenças de rádio e TV em áreas distintas de cobertura e uma quarta em zona de fronteira. Podia-se também agregar uma frequência FM e serviços complementares, entre os quais a TV a cabo. A formação de redes era proibida e a publicidade estava limitada a 14 minutos por hora no rádio e 12 minutos na TV. De acordo com Lara (2013), os limites estabelecidos no Decreto-lei não tiveram o propósito de democratizar a comunicação; o intuito era fragmentar a radiodifusão para que ela fosse dependente do Estado.

Inacreditavelmente a legislação excluiu qualquer sociedade ou associação sem fins lucrativos da concorrência por uma licença de radiodifusão. Só poderiam ser titulares de licenças as pessoas físicas ou jurídicas com fins lucrativos, argentinas ou naturalizadas com mais de dez anos de residência no país. As exigências foram válidas até 2005. A autoridade de aplicação da lei seria o Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), a quem caberia:

[...] o planejamento, administração, outorga de licenças, controle de serviços etc. Esse organismo, convertido em ente autárquico dependente da Presidência da Nação, tinha uma diretoria na qual estavam representados o Comando do Exército, da Marinha e da Força Aérea, a Secretaria de Informação Pública, a Secretaria de Comunicações, o Serviço de Inteligência do Estado, a igreja e as associações de titulares de licença de rádio e TV. Estes últimos com voz, mas sem voto. A composição da diretoria do Comfer prova que era um órgão regulador dependente do governo, para o controle político dos titulares de licenças. (MASTRINI, 2009, p. 180).

O discurso parcial e monotemático, dominado pelos moldes que o governo ditava, permaneceu vigente até 1980, segundo Mastrini (2009), quando houve a derrota na Guerra das

Malvinas⁶ que alterou os ânimos nacionais e força o anúncio do retorno democrático. A guerra começa em abril de 1982, quando a Argentina invadiu as Ilhas Malvinas, sob o controle da Inglaterra, para recuperá-las e anexá-las ao território argentino. A estratégia é considerada como uma tentativa do governo militar de distrair os argentinos dos graves problemas econômicos pelos quais passava o país, prolongando-se no poder (NOVARO, 2011).

No entanto, sem conseguir fazer frente às tropas britânicas, a Argentina rendeu-se em 14 de junho. A derrota tornou explícita a forma como os militares manipulavam os veículos de comunicação, já que durante toda a guerra fizeram a população crer que as tropas nacionais estavam prestes a ganhar o conflito. Depois do fracasso nas Malvinas, os militares anunciaram o início da transição à democracia. Em uma última tentativa de manter o controle da mídia, o governo tentou privatizar os canais de Buenos Aires, para deixá-los nas mãos de privados próximos ao regime. (MASTRINI, 2009, p. 184-185).

A ditadura militar elevou a concentração de renda, provocou o crescimento da inflação e criou uma dívida externa seis vezes maior do que a original. No campo da comunicação social, deixou como legado o Decreto-lei 22.285, que permaneceria vigente por mais cinco governos democráticos.

Desde a queda do primeiro regime peronista até a crise de 2001, a história argentina é marcada pela instabilidade advinda de uma sucessão de golpes civis e militares. Ao contrário da maioria das sociedades onde a igualdade costuma favorecer a democracia, na Argentina aconteceu o contrário, as massas empoderadas durante o regime peronista não mais quiseram ceder lugar às classes mais abastadas mantendo sua força principalmente por meio de um sindicalismo forte e estruturado. O Estado forte de Perón deu lugar a uma disputa de facções. (NOVARO, 2011).

Essa situação política instável refletiu nas políticas públicas de comunicação, os sucessivos governos não foram capazes de formular uma política cultural e deixou nas mãos de privados a geração de uma proposta informativa e cultural para a radiodifusão. A Lei de Radiodifusão peronista foi revogada, porém nenhuma legislação no mesmo sentido foi aprovada pelo Congresso em seu lugar.

⁶ A Guerra das Malvinas consistiu em um conflito armado entre a Argentina e o Reino Unido ocorrido nas Ilhas Malvinas (em inglês Falklands) entre os dias 2 de abril e 14 de junho de 1982 pela soberania destes arquipélagos austrais dominados desde 1833 pelo Reino Unido. Na Argentina, a derrota no conflito fortaleceu a queda da Junta militar que governava o país e que havia sucedido as outras juntas militares instaladas através do golpe de Estado de 1976 e a restauração da democracia como forma de governo. Por outro lado, no Reino Unido, a vitória no confronto permitiu ao governo conservador de Margaret Thatcher obter a vitória nas eleições de 1983.

A principal regulamentação que permaneceu em vigor durante 29 anos – Lei 22.285 –, foi criada por meio de Decreto, imposto pelo governo militar. O autoritarismo dos governos militares, somado à falta de vontade política dos governos democráticos impediram que as legislações passassem pelos trâmites legais do processo legislativo, sem falar na pressão empresarial para travar o debate no Congresso e na sociedade civil. (LARA, 2013, p. 121).

3.1.4 - O retorno democrático e os governos Menem

Nos anos 1980, os ideais neoliberais avançaram sobre a América Latina, chegando também à Argentina, gerando opiniões favoráveis a menor atuação do Estado em alguns setores, que deveriam ser liberados para o setor privado comercial. Raul Alfonsín, da Unión Cívica Radical (UCR), ganhou as eleições de 1983 e seu governo foi marcado pela incoerência, pelo distanciamento entre discurso e prática e pela incapacidade de mudar o cenário econômico de crise deixado pela ditadura, segundo Sérgio Com (2009).

Surgiram neste governo jornais importantes, como o Página 12 e muitas das rádios comunitárias, pela demanda social em fortalecer suas redes democráticas, mas também apareceram emissoras por iniciativa de políticos. Apesar da ilegalidade, estas chegavam a receber publicidade oficial dos correligionários no poder.

As Forças Armadas foram retiradas da direção do Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer) e as novas licitações de licenças foram suspensas até que a Lei de Radiodifusão fosse modificada. Essa medida, segundo Com (2009), inviabilizou o uso desses canais em todo o país de maneira pública e gratuita, com um sentido social e comunitário. A suspensão dos concursos também estimulou o desenvolvimento da televisão a cabo na Argentina, segundo Lara (2013), já que em algumas capitais de província, durante muitos anos, só havia um canal de televisão aberta e em pequenas cidades, nem isso.

O lançamento do Plano Austral, em 1985, teve como o objetivo de reverter o processo inflacionário. A proposta previa o congelamento de preços, o compromisso do governo de não emitir moeda para cobrir o déficit público e a criação de uma nova moeda, o Austral. Durante um tempo, o plano teve êxito e apoio popular, mas a inflação voltou. A partir de então o governo aproximou-se do Fundo Monetário Internacional e de seu plano de austeridade para as economias em desenvolvimento, com medidas neoliberais, como as privatizações. Também

lançou um segundo plano econômico, o Primavera, que pelo fracasso e o agravamento da crise econômica impediram que Alfonsín terminasse o mandato. (LARA, 2013).

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

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

Apesar da nova linha nas políticas para a comunicação, Menem não interferiu substancialmente na Lei de Radiodifusão da ditadura. Faziam parte da Lei de Reforma do Estado, aprovada em agosto de 1989, modificações parciais na Lei 22.285, de modo a permitir que proprietários de meios gráficos fossem também titulares de licenças de radiodifusão, bem como empresas ou pessoas com outras atividades econômicas que não a radiodifusão. Também aboliu o limite de três licenças para uma mesma pessoa nas diferentes áreas de cobertura e autorizou a formação de grupos multimídia, que passaram a ser criados a partir da sociedade entre várias empresas. (LARA, 2013).

No serviço de televisão a cabo, por exemplo, no início do governo Menem havia 1100 distribuidoras, mas, em 1993, elas se concentraram em quatro grandes operadores, Multicanal, do Grupo Clarín; grupo Telefé; VCC e Cablevisión62, que foram comprando as pequenas empresas do interior. Essas grandes empresas concentravam publicidade. Além disso, os anúncios migravam para o meio televisivo, o que levou muitas rádios à terceirização do espaço, embora a prática fosse proibida por lei. (LARA, 2013, p. 106).

A aprovação da Lei do Cinema, de 1994, que aproximou a produção e o financiamento do cinema nacional às produtoras dos canais de televisão de Buenos Aires e dos principais canais da TV a cabo também merece destaque. Tal regulamentação se adéqua perfeitamente à recomendação da UNESCO de que se crie mecanismo de incentivo a produções locais.

Por outro lado, o governo menemista descumpriu todas as recomendações democráticas ao governar por decretos, com manejo discricionário do poder público. Assim, ele pode privilegiar a atividade comercial de radiodifusão em vez de promover o debate sobre as políticas públicas de comunicação e estimular outros setores como as emissoras estatais, públicas, sem fins lucrativos, comunitárias.

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

3.1.5 - Crise e o início da era kirchnerista

A paridade peso-dólar entrou em fase terminal pouco antes de Fernando de la Rúa cumprir dois anos no governo e se seguiu de um período de saques, estado de sítio, repressão e protestos conhecidos como “caçarolaços”. A partir de então, a crise não estancou até a queda de seu governo. Após a renúncia, no dia 20 de dezembro de 2001, em apenas 12 dias, a Argentina teve quatro presidentes. Nesse momento, além de econômica, a crise passou a ser institucional. (LARA, 2013).

Assim, o país ficou dividido entre os que defendiam a desvalorização da moeda e os que queriam a dolarização, já que a manutenção da paridade não era mais possível. Os grandes grupos de comunicação se posicionaram a favor da dolarização, já que haviam se endividado em dólar e suas dívidas ficariam mais baratas.

Acuados, os partidos uniram-se para enfrentar a crise e o Congresso elegeu com apoio pluripartidário, Eduardo Duhalde, o último dos quatro presidentes a completar o período que restava do mandato de De la Rúa. Duhalde desvalorizou a moeda, o que provocou impactos em toda a sociedade. O setor bancário foi o que menos sentiu, pois suas dívidas foram

estatizadas. Prometeu devolver aos argentinos o dinheiro retido pelo governo nos bancos no fim de 2001, no chamado “corralito bancario” – “crralito”, para a imprensa brasileira. Mas como o governo não tinha dinheiro para a devolução, emitiu títulos chamados Boden. A crise provocou grandes impactos nas empresas de comunicação, já que a maioria das empresas estava endividada em dólar.

O caos econômico enfrentado pela Argentina nesse momento lançou o setor numa profunda crise justamente quando o país entrava também na segunda fase do processo de reestruturação (de liberalização) das telecomunicações, e se previa a entrada, em condições vantajosas, do principal grupo de mídia do país no setor mais importante do negócio das telecomunicações, respondendo à entrada, no mercado de TV, da Telefónica. Mas a crise jogará por terra as pretensões do grupo Clarín e o debate público, assim como no Brasil, nessas condições, se deslocará do tema da reestruturação, voltando-se para o do salvamento das empresas de comunicação afetadas pela crise. (BOLAÑOS, 2005)

O mercado argentino de televisão foi dominado por dois grandes grupos (Clarín e CEI-TISA), ambos com fortes ligações com o setor de telecomunicações e um apoio do Estado, que demonstra: “la constitución de una nueva fracción hegemónica que combina — mediante la propiedad de los medios— tanto la capacidad de acumulación de capital económico como la creación de poder emisor” (ALBORNOZ, 1999: 54). Vale citar a conclusão que fazem a esse respeito:

En el origen de las actuales políticas, encontramos a cada uno de los grupos operando en diferentes sectores del mercado que se desarrollan sincrónicamente. Uno, el de las telecomunicaciones, donde participan los capitales extranjeros que ingresaron al país a partir de la privatización de las empresas en manos del Estado; el otro, el de la radiodifusión, controlado por los grandes operadores nacionales de multimedios. Dichos desarrollos, sujetos siempre a una estrecha relación con el Estado, pueden ubicarse en una direccionalidad signada por la convergencia con diferentes orígenes y sentidos. Por un lado, CEI-TISA, interlocutor del gobierno desde la posición que le otorgaba su poder económico, termina por adicionar los medios de producción simbólica que potencian su capacidad de presión. Por otro, el privilegiado Grupo Clarín y su capacidad de lobby —sostenida no tanto en su poder económico sino en su poder de generar la agenda política y modelar la opinión pública— se transforma en protagonista económico. Si bien en sus orígenes como multimedia Clarín no constituía un grupo económico relevante, hoy se encuentra entre las 10 empresas con mayor facturación del país. (ALBORNOZ, 1999, p. 53).

A fala de Alborno (1999) explicita, no seu conjunto, tanto as mudanças no modelo de regulação do audiovisual e das telecomunicações no país, quanto à evolução da estrutura de mercado – praticamente um duopólio - da televisão comercial na Argentina, apontando as vantagens que as empresas tiveram nos novos processos que passaram a ser implementados

com a criação dos Decretos 264-66/98, de Liberalização das Telecomunicações, que pretendiam eliminar os entraves a prestação de serviços cruzados previstos na Lei de Radiodifusão.

Usando do poder de influência que sempre exerceram sobre o governo, os conglomerados midiáticos exigiram ajuda para enfrentar a crise. A solução encontrada foi a aprovação de um projeto de lei específico para proteger o patrimônio cultural, ou seja, o patrimônio das “indústrias culturais”, que só seria sancionado no governo seguinte, evitando que empresas fossem desapropriadas por conta do tamanho de suas dívidas. Como balanço das políticas de comunicação do governo Duhalde, Baladrón (apud MASTRINI, 2009) explica que o início do mandato foi dedicado a responder às necessidades das empresas de comunicação. Embora posteriormente Duhalde tenha tomado medidas para a expansão do sistema público-estatal de radiodifusão, foram insuficientes para objetivos como a democratização da comunicação, o pluralismo e a participação cidadã.

Um dos protestos realizados em junho de 2002 terminou de forma trágica com a morte de dois manifestantes. O episódio que ficou conhecido como Massacre de Avellaneda tornou o governo insustentável e fez o presidente antecipar as eleições presidenciais para abril de 2003. Venceu o candidato peronista, apoiado por Duhalde, Néstor Kirchner, ex-governador da província patagônica de Santa Cruz, que prometia dar continuidade às políticas do antecessor para superar a crise. Porém, para ampliar sua base de sustentação, Kirchner precisava de resultados econômicos e sociais rápidos, além de amplo apoio da opinião pública, para isso necessitaria do aval dos veículos de comunicação (MASTRINI, 2009).

Assim, apesar de Kirchner ter feito promessas com relação à sanção de um novo marco legal para a radiodifusão, as políticas de comunicação no governo de Néstor não foram substancialmente modificadas e a estrutura de concentração midiática permaneceu. Características como a estreita relação entre regulador e regulados permaneceu. Também continuaram as decisões por decreto, em conivência com o setor privado e a portas fechadas, sem debate parlamentar ou discussão com outros setores sociais.

Com poucos dias de gestão, foi sancionada a Lei de Preservação de Bens e Patrimônios Culturais, aprovada ainda no governo anterior. Ela permitiu a entrada de capital estrangeiro nas empresas de comunicação, no limite máximo de 30%, exceto nos casos das empresas que já excediam essa cifra antes da vigência da Lei. A Lei também eliminou o mecanismo de *cramdown* para a comunicação, o que evitou a transferência das empresas para a mão dos credores por conta de dívidas impagáveis. Kirchner dizia que queria a comunicação

em mãos de empresários nacionais, como “ocorre nos países mais sérios do mundo” (MASTRINI, 2009).

A maioria das empresas ainda se encontrava em situação crítica, motivo pelo qual precisavam estender o prazo das licenças para renegociar as dívidas cujos vencimentos excediam o término das concessões. Califano (apud MASTRINI, 2009) considera que essa medida fortaleceu a concentração econômica, na medida em que manteve os atores que se beneficiam das concessões, tornando-as praticamente vitalícias.

Kirchner elevou gradativamente o orçamento do Sistema Nacional de Meios Públicos e elevou os gastos com publicidade oficial em mais de 50% ao ano, porém a forma como esses gastos eram distribuídos foi bastante questionada. Autores como Lara (2013) afirmam que o repasse de publicidade oficial teve como objetivo principal pressionar indiretamente os veículos para silenciar temas críticos e obstruir a independência jornalística, o que coloca em risco a qualidade do debate público e o direito humano à informação e à comunicação.

Esse histórico de desatenção ao direito humano à comunicação, previsto no artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos, passa a ser questionado pela sociedade civil desde 2004, com a criação da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática. Porém, as mudanças esperadas só viriam no governo da sucessora de Néstor Kirchner, sua mulher e ex-senadora, Cristina Fernández de Kirchner, eleita em 2007 para o seu primeiro governo. As demandas do grupo entram na agenda governamental a partir de 2008, quando começa a se delinear a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual que será estudada nesta pesquisa.

3.2 A APROVAÇÃO DA LEI DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL

No dia 10 de outubro de 2009, a Presidente Cristina Kirchner promulgou a Lei nº 26.522, que regula os serviços de comunicação audiovisual no território da República Argentina. No entanto, sua construção e votação não se deram de forma pacífica. Pelo contrário, o texto só foi aprovado pelo Congresso argentino após uma importante batalha política, que envolveu os principais veículos de imprensa e de radiodifusão. Pelas diversas inovações previstas em suas disposições, a Lei vem sendo apontada por uns como uma referência em termos de democratização da mídia e de instrumento de combate à concentração do setor e, por outros, como uma ofensa à liberdade de expressão e como fundamento a uma maior intervenção do Estado na comunicação social. (LINS, 2009).

Para que seja possível compreender a formação da lei e o embate que se configurou em torno dela, vamos pincelar aspectos culturais, econômicos e políticos que configuraram o setor na Argentina, retomando inclusive alguns pontos históricos que vimos no último tópico. Traremos ainda dados sobre a concentração da mídia pré-Lei de Meios.

Na Argentina, a estrutura das comunicações se consolidou durante o século XX, sempre vinculada à predominância do setor privado. O modelo econômico adotado foi um modelo comercial, competitivo, baseado na publicidade. Tanto o rádio quanto a televisão mostraram uma forte tendência a centralizar seus conteúdos nos grandes centros urbanos, fundamentalmente na cidade de Buenos Aires. Por sua vez, a televisão aberta mostrou durante anos uma dependência dos conteúdos norte-americanos. Porém, desde 1990, assiste-se a uma maior capacidade de gerar conteúdos nacionais. (MASTRINI, 2011).

No entanto, durante o século passado, a Argentina teve, em relação ao resto da América Latina, um desenvolvimento diferenciado dos meios de comunicação. Até meados da década de 70, a estrutura de mídia, tanto a imprensa como o setor audiovisual, era liderada por empresários nacionais e o nível de concentração da propriedade era relativamente baixo, embora existissem grupos editoriais poderosos.

Algumas particularidades históricas e culturais da sociedade argentina, dizem bastante. Como, por exemplo, os investimentos em educação e modernização feitos pelas classes hegemônicas ao longo do século XX, na tentativa de alcançar indicadores culturais próximos aos europeus. No começo do século XX, teve início uma ambiciosa política educativa, que resultou no fato de que, hoje, mais de 96% da população é alfabetizada (LARA, 2013).

Entre as décadas de 1940 e 1950, o processo de industrialização, focado na substituição de importações, deu origem a uma numerosa classe média, com amplo poder aquisitivo e diverso consumo cultural. Nos anos 1960, consolidou-se um processo de modernização associados a idéias desenvolvimentistas, que permitiu o crescimento industrial do país, acompanhado de níveis de distribuição de recursos mais equitativos que no resto dos países da América Latina. Nessa época, as indústrias culturais argentinas tiveram amplo crescimento, em especial nos setores do livro e da televisão. (LARA, 2013).

Tal processo foi revertido durante a ditadura militar de 1976, quando houve uma forte queda nos recursos dos assalariados e a concentração de capital e da mídia do país, uma tendência que Menem acentuou nos anos neoliberais. Foi em seu governo, por exemplo, que o Decreto-Lei 22.285 foi alterado para permitir que uma pessoa física ou jurídica pudesse ser proprietária de até 24 licenças de radiodifusão. (LARA, 2013).

Na década de 1980, com a saída da última ditadura militar (1976-1983), o sistema de mídia argentino passou por mudanças profundas, cuja compreensão é importante para compreensão do todo. Em primeiro lugar, produziu-se uma grande retração do consumo editorial (livros, jornais e revistas periódicas), o que foi paulatinamente compensado pelo aumento do consumo de rádio e televisão, dos meios que se presumem serem de acesso gratuito. (MASTRINI, 2011).

Desde a restauração do sistema constitucional em dezembro de 1983, após o colapso da ditadura que se seguiu à Guerra das Malvinas, quatro processos caracterizaram o sistema de meios de comunicação: primeiro, o banimento da censura direta; segundo, a concentração da propriedade das empresas em poucos, porém grandes grupos; terceiro, a convergência tecnológica e, por último, a centralização geográfica da produção de conteúdos. Estes processos se conjugaram para transformar o sistema de mídia, consolidando sua adesão ao lucro como lógica de programação. Essa transformação foi moldada pelas regras do jogo originalmente defendidas pelo Decreto-Lei 22.285 e pioradas por quase todos os governos constitucionais posteriores. (MASTRINI, 2011).

No próximo tópico abordaremos com maior detalhamento os dados do setor midiático no momento imediatamente anterior à aprovação da Lei de Meios. Tal demonstração se faz necessária para visualização do cenário que foi desconstruído com tal regulamentação.

3.2.1 - O setor de comunicação audiovisual argentino antes da Lei 26.522

Em uma profunda pesquisa sobre a concentração da mídia na Argentina, Mastrini e Becerra (2007) trazem informações concretas que são úteis para a compreensão do cenário real das comunicações portenhas pré-2009. Nesse período, a imprensa diária ocupava lugar de destaque no país, tanto em número de exemplares vendidos – mais de quinze mil por ano a cada mil habitantes, o que significa que cada argentino compra jornal pelo menos 15 dias do ano – como em faturamento, que superava meio bilhão de dólares. O jornal Clarín dominava tal mercado há mais de quatro décadas. O jornal é o de maior tiragem na Argentina e um dos de maior circulação em língua espanhola, com a tiragem média de 274 mil exemplares e o domínio do mercado de anúncios classificados⁷.

⁷ Os dados foram coletados entre os anos 2000 e 2006 e por isso podem não condizer com a realidade atual. Especialmente a imprensa escrita teve expressiva queda de faturamento e tiragem com a ascensão do consumo de informações pela Internet, fenômeno conhecido como a “crise dos jornais”.

Quanto ao rádio, a Argentina é o país que conta com a maior média de receptores de rádio por habitantes na América Latina. São 681 a cada mil argentinos. A penetração do rádio alcança 99% dos lares. No entanto, o país carece de um sistema de alcance nacional. Até 1999, a regulação do setor impedia a formação de cadeias e o mercado se caracterizava por uma forte dispersão da propriedade, por isso é o setor com menor concentração. Mas, apesar da dispersão do setor, existia grande dependência dos conteúdos gerados em Buenos Aires. (MASTRINI; BECERRA, 2007).

Já televisão aberta, que teve forte expansão depois do final da ditadura militar, alcançaria nos 2000 cerca de 98% dos lares, a maior porcentagem da América Latina. A legislação proíbe a formação de emissoras de alcance nacional, mas grande parte dos canais de outras províncias apenas repete a programação dos canais de Buenos Aires. A concentração de propriedade se fortaleceu durante os anos 1990, quando muitos donos de canais da capital compraram estações no resto do país.

No ano 2000, a Argentina era o país latino-americano com o maior número de assinantes de TV paga, 5,5 milhões, presente em cerca de 55% dos lares. Hoje, o país continua sendo o campeão de assinantes, com 8,5 milhões de assinantes, o que corresponde a 69% dos lares. Em meados da década de 1990, mais de 1.600 empresas ofereciam o serviço de TV a cabo, mas o setor passou por forte concentração e metade das empresas desapareceu, ao serem adquiridas por empresas maiores. No ano 2000, cerca de 800 empresas ofereciam o serviço, mas as quatro maiores concentram 62% do faturamento e 68% dos assinantes. (LARA, 2013).

Em todas as indústrias pesquisadas, incluindo a telefonia, as empresas com a maior fatia do mercado detêm entre 30 e 50% do mercado. A única exceção se aplica ao rádio que tem maior diversidade, mas também tem o menor volume de faturamento. Os mercados mais concentrados são os de telefonia fixa, móvel e de televisão aberta, seguidos pela imprensa escrita e pela televisão por assinatura. O estudo de Mastrini e Becerra (2007) conclui que há uma significativa concentração dos mercados de informação e comunicação na Argentina. Identifica, também, a presença de conglomerados formados por empresas que têm posições dominantes em vários mercados, como Clarín, que atua em todos os mercados analisados, exceto na telefonia fixa, e Telefónica, com uma estrutura menos diversificada, mas com maior volume em faturamento.

Com relação aos conglomerados, pode-se afirmar que o principal grupo de mídia argentino é o grupo Clarín, fundado pelo jornalista Roberto Noble em 1945. O grupo detém o maior jornal diário do país: Clarín, com tiragem média semanal de 350 mil exemplares e pico

de 700 mil aos domingos, cerca de metade da tiragem de jornais de Buenos Aires e 60% da receita publicitária a eles destinada. O grupo possui ainda outros títulos de menor circulação em Buenos Aires e em outras províncias da Argentina, diretamente ou por intermédio do grupo Cimeco, em sociedade com La Nación: La Razón, La Voz del Interior, Los Andes, Olé. No mercado de revistas, detém alguns títulos importantes mediante a editora Arte Gráfica (Génios, Viva, Elle, Pymes). Controla, também, uma editora de livros escolares, Tinta Fresca. Na mídia eletrônica, em que opera desde a década de oitenta, o grupo é dono do canal aberto de televisão Canal 13, vice-líder de mercado, que alterna a liderança de audiência com Telefe, do grupo Telefónica. Detém outorgas para canais abertos em mais quatro cidades (Córdoba, Bahia Blanca, Bariloche e Río Negro). No mercado de rádio opera a rádio Mitre, vice-líder de audiência em AM, e a La 100, quarta colocada em FM. Seu diferencial reside, porém, no controle de cerca de 50% do mercado de televisão por assinatura e de serviços de banda larga, pelos provedores Multicanal, Cablevisión, Galaxy Argentina, Fibertel e Flash, entre outras marcas. Também opera canais de conteúdo para essa plataforma e é sócio do grupo Torneos y Competencias nos canais TyC. Na produção de conteúdo, o grupo possui participações acionárias importantes nas produtoras Pol-Ka, Ideas del Sur e Patagonik Film. Na internet, cinco dos dez sítios mais visitados da Argentina são de sua propriedade: Clarín, Olé, Ciudad, Ubbi e MasOportunidades. Também controla as empresas TSC e Trisa, que detêm os direitos de transmissão dos jogos de futebol promovidos pela Associação de Futebol da Argentina (AFA). (LINS, 2009).

O seu mais importante concorrente no segmento de periódicos é o grupo La Nación, fundado em 1870 por Bartolomé Mitre, que detém o jornal La Nación e é sócio com o Clarín do grupo Cimeco, da agência de notícias DyN e de Papel Prensa. Outro grupo multimídia relevante na Argentina é o Vila-Manzano, que detém alguns títulos de jornais e revistas importantes (El Gráfico, Uno, La Capital, Nueva Hora, Poder), sete emissoras em FM e seis em AM, a holding Supercanal, outros três canais de televisão aberta e uma dezena de distribuidoras de televisão por assinatura e de fornecedores de acesso em banda larga de importância regional. Já o grupo Prisa, de capital espanhol, opera prioritariamente no mercado de radiodifusão, detendo a rádio Continental e outras dezoito outorgas de FM. Grupos de atuação regional, como o Cadena Tres e o Hadad, também priorizam a radiodifusão. Telefónica de España detém, por sua vez, o canal aberto Telefé, que alterna a liderança de audiência com Canal 13, o portal Terra e opera serviços de telefonia fixa (Telefónica), banda larga (Speedy) e celulares (Movistar). (LINS, 2009).

Com base nesses dados, Mastrini e Becerra (2007) concluem que o cenário do mercado de comunicações na Argentina apresenta níveis de concentração midiática em três sentidos diferentes:

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

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

3. Concentração de conteúdos: centralização geográfica da produção audiovisual em Buenos Aires, origem da maioria dos conteúdos reproduzidos no resto do país. Do total de horas exibidas nos canais de TV, 86% são retransmissões de produções do Canal 11 (44%) e do Canal 13 (42%), com sede em Buenos Aires. (MASTRINI; BECERRA, 2007).

Assim, nesse contexto, pode-se visualizar o desafio de se elaborar e aprovar um projeto de lei que tinha como principal objetivo a desconcentração da mídia, entre outros aspectos polêmicos. É importante ressaltar que embora o debate sobre nova lei tenha sido colocado nos termos de uma nova forma de assegurar um mercado de comunicação mais competitivo, que resulte em um maior pluralismo do debate público e em melhores condições de atender ao interesse público, houve também a influência de um conflito aberto entre o governo nacional e o grupo Clarín.

O confronto iniciou-se em março de 2008, quando os veículos do grupo posicionaram-se contra a decisão do governo de elevar as retenções compulsórias sobre a exportação de soja e girassol. A disposição, regulamentada pela Resolução nº 125/08, resultou em uma agressiva mobilização das entidades patronais representativas do setor rural. O conflito se estenderia por quatro meses, com greves, bloqueios de rodovias e manifestações públicas, até que o governo revogasse a medida. O Clarín foi acusado pelos partidários do casal Kirchner de ser porta-voz do movimento, dando início a uma pressão aberta pelo desgaste do grupo e sua desconcentração. (LINS, 2009).

3.2.2 - A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (26.522/2009)

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), ou 26.522\2009, também conhecida como Lei de Meios, foi promulgada em 10 de outubro de 2009. Foram pouco mais

de seis meses entre a apresentação do anteprojeto, no Teatro de La Plata, em 18 de março, e a sua aprovação nas duas casas do Congresso. Ela substituiu o Decreto-lei 22.285, de 1980, criado ainda do período ditatorial. (LARA, 2013).

O novo projeto de lei surgiu de uma demanda social encabeçada por uma entidade chamada Coalizão por uma Radiodifusão Democrática que reuniu universidades, sindicatos de trabalhadores de comunicação, organismos de direitos humanos, movimentos sociais, rádios comunitárias e associações de pequenas rádios. Na época, diversos outros setores já haviam conseguido aprovar novas legislações em substituição às normas ditatoriais.

O texto do anteprojeto teve origem no documento 21 Puntos para una Radiodifusión Democrática, um ponto para cada ano de democracia sem marco legal democrático. O documento foi uma plataforma comum de luta pela democratização da comunicação, formulada pela Coalizão e apresentada à sociedade argentina em 2004. (LARA, 2013).

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

Antes da apresentação do projeto ao legislativo, 24 fóruns foram realizados, tendo como sede principalmente as universidades públicas. Consultas públicas também foram realizadas pela internet e mais de 1200 sugestões foram apresentadas. O governo apresentou o projeto na Câmara dos Deputados em 27 de agosto de 2009, dia da Radiodifusão. Os deputados fizeram cerca de vinte mudanças:

As principais foram aumentar de cinco para sete o número de diretores da Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Afsca), o órgão regulador criado pela Lei, e também da empresa Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA), a empresa pública de comunicação do país. Também excluíram as telefônicas do rol de empresas que podem produzir conteúdo audiovisual. A aprovação do texto na Câmara foi em 17 de setembro e no Senado, em 10 de outubro, sem modificações. (LARA, 2013, p. 130).

Contudo esse processo não se deu de forma pacífica. O governo foi acusado pela maioria dos veículos de comunicação e grupos de mídia; além de empresários e alguns

jornalistas de promover a censura. Ainda atualmente políticos costumam alegar que a lei não passou de uma desculpa para que Cristina possa atingir grandes grupos midiáticos, em especial o desafeto Clarín.

Deputados recorreram inclusive à Justiça a aprovação da LSCA com o argumento principal de que a votação não seguiu os trâmites legais previstos para tal tipo de legislação. O deputado federal Enrique Thomas entrou com uma ação no Juizado Federal de Mendonza, a cargo da juíza Olga Pura de Arrabal, que suspendeu a aplicação da Lei 26.522. A segunda instância confirmou a decisão da juíza mendoncina e o caso chegou à Suprema Corte Argentina. Mas a Corte Suprema alegou que essa demanda deveria ter sido resolvida dentro da Câmara dos Deputados. As ações judiciais geraram transtornos, mas não impediram que a Lei entrasse em vigor no dia 15 de junho de 2010, após decisão da Suprema Corte em favor da norma. (LARA, 2013).

Entrando no teor do texto legal, uma primeira observação importante é a de que a Lei 26.522 faz referência a comunicação audiovisual em vez usar o termo radiodifusão. Segundo Lara (2013), a escolha foi deliberada pelo principal autor do anteprojeto, Damián Loreti, para que a regulamentação não se restringisse a suportes técnicos. Assim, comunicação audiovisual é definida como a atividade cultural cuja responsabilidade editorial corresponde a um prestador de serviço de comunicação audiovisual, produtor de sinais ou conteúdos cuja finalidade é proporcionar programas ou conteúdos sobre a base de um horário de programação, com o objetivo de informar, entreter ou educar o público em geral através de redes de comunicação eletrônica (artigo 4º, Ley 26.522).

Fica claro, desta forma, que os objetivos principais da LSCA ultrapassam aspectos meramente técnicos para regular os serviços de comunicação audiovisual; desenvolver mecanismos para a promoção, desconcentração e fomento da comunicação audiovisual; baratear, democratizar e universalizar as novas tecnologias de informação e comunicação:

A lei não pretendia regular apenas os critérios de outorga de licenças de operação, mas também o monitoramento da qualidade do serviço e do atendimento a critérios de pluralismo, de ética, de divulgação de informações de interesse público, de respeito à Constituição e às leis, de proteção especial a crianças e jovens e de garantias à produção local (art. 3º, alíneas d, g, h, j, k, m, ñ; art. 9º; art. 12, número 19; art. 17, Ley 26.522). (LINS, 2009, p.14).

Tal predisposição vai exatamente ao encontro do previsto pelas recomendações da UNESCO de que os Estados devem promover a pluralidade e garantir o respeito e a proteção das minorias em suas próprias regulamentações da mídia.

Outro aspecto importante de ser destacado do texto legal é a criação de conselhos e autoridades que passaram a auxiliar o governo na fiscalização e aplicação da lei recém sancionada. Foram previstos pela regulamentação: a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), uma comissão mista permanente para acompanhar o setor no Congresso argentino e de dois conselhos assessores vinculados à autoridade de aplicação; o Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, composto de quinze membros, com a missão de acompanhar a evolução da política de comunicação audiovisual, relatando anualmente à comissão mista o desenvolvimento do setor e o cumprimento da norma legal; e o Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y de la Infancia, com número indeterminado de integrantes, para estabelecer critérios de qualidade da programação audiovisual e fomentar a produção de conteúdo adequado a crianças e jovens. Por fim, ficou definida também a criação uma defensoria pública dedicada à comunicação audiovisual, com funções de ouvidoria (arts. 10 a 20). (LINS, 2009).

Também ficou consolidada a estrutura de serviços de radiodifusão estatal, mediante a criação da entidade Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA-SE), empresa pública destinada a operar os veículos de radiodifusão estatais, produzir conteúdo audiovisual de interesse do governo e difundir programação regional (arts. 119 a 144).

A lei argentina é bastante extensa, com 166 artigos e traz diversas mudanças em relação ao marco legal anterior. Além dos temas já citados, a legislação abriga capítulos específicos para o fomento da diversidade e das culturas locais; sobre conteúdos da programação; sobre as obrigações dos licenciatários e até mesmo regulando a publicidade. As outorgas, é claro, também são modificadas. Por fim, o texto legal prevê uma série de gravames e sanções àqueles que descumprirem o disposto.

Para facilitar a compreensão dos tópicos mais transformadores da lei, reproduziu-se aqui a tabela criada por Glauciene Lara (2013), em sua tese de doutorado sobre a aplicação da Lei de Meios na Argentina. Os tópicos ressaltados por ela dizem respeito à concentração de propriedade e à descentralização da produção de conteúdos. Segundo Lara (2013): “Esses aspectos, se efetivamente cumpridos, podem produzir mudanças significativas na configuração do setor de comunicação audiovisual argentino, no sentido de promover a desconcentração e reduzir a assimetria do setor privado em relação ao público”.

Tabela 3 - Comparação entre marcos legais⁸

Decreto lei (22.285/80)	LSCA (26.522/2009)
Limite de 24 licenças de rádio e TV por empresa proprietária	Limite de 3 licenças locais, 10 licenças em todo o país e até 35% do mercado potencial
Permitia a propriedade simultânea de programadores e de transmissores de TV aberta e por assinatura	Limite de 24 licenças para prestar serviço de televisão a cabo e 35% dos assinantes Limita a propriedade cruzada de meios eletrônicos (mas não eletrônicos e impressos), ou seja, proíbe ter licença de distribuição de cabo e de canal de TV aberta na mesma região Distribuidores de cabo só podem ter um canal a cabo próprio
Impedia sociedade sem fins lucrativos de ser detentora de concessão (permissão veio em 2005)	Reserva de pelo menos 33% do espectro para organizações sem fins lucrativos
Proíbe as telefônicas de terem licenças de meios	Proíbe as telefônicas de deter licenças de meios
Não exige produção própria	Cota de 30% de produção própria
Sem restrição à formação de redes	Restringe a formação de redes a 30% da emissão diária

Fonte: LARA, 2013, p. 174 – 175

Nota-se por essa breve comparação que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual trouxe um avanço significativo em termos de incentivo a produção de conteúdo local e ao direito de comunicação das minorias, representadas pelas entidades sem fins lucrativos, que não só ganharam o direito às concessões, como se tornaram beneficiárias de cotas neste sentido. Tal avanço pode ser considerado um passo em direção à democratização, uma vez que corrobora com os critérios de participação, igualdade e diversidades atribuídos ao conceito de democracia na mídia.

Além disso, a nova lei é firme no controle da concentração da mídia nas mãos de poucas empresas ao proibir que conglomerados de telecomunicações possuam também os canais de radiodifusão e ao restringir a formação de grandes redes em cadeia sufoquem o surgimento de centros locais de produção de conteúdo.

Como conclusão percebe-se que, apesar de serem discutíveis os motivos que levaram a criação e a rápida aprovação da Lei de Meios, ela oferece recursos importantes no sentido de

⁸ Para efeitos desta comparação, considerou-se a Lei 22.285 com todas as alterações que sofreu desde sua entrada em vigência até o ano 2005, quando as sociedades sem fins lucrativos puderam ter acesso ao espectro eletromagnético, e não o texto original do Decreto-lei.

enfrentar as sérias questões de ausência de democracia na mídia latino-americana. Nas palavras de Bernardo Lins (2009):

A lei argentina oferece alternativas bastante interessantes em três aspectos que, em algum momento, o legislador brasileiro terá que enfrentar. Em primeiro lugar, a construção de um marco legal que seja relativamente independente de tecnologia e natureza do serviço de comunicação audiovisual, de modo a ficar preservado diante do avanço da tecnologia e do surgimento de usos mais eficazes do espectro radioelétrico. Em segundo lugar, uma simplificação dos procedimentos administrativos e da concepção regulatória dos serviços, para reduzir o emaranhado de leis, normas e cadastros que regem as atividades de transporte e de formatação do conteúdo audiovisual em nosso país. E, finalmente, uma regulação que limite a concentração de mercado e promova o pluralismo sem criar empecilhos a uma atividade empresarial saudável, competitiva, que mantenha uma relação equilibrada com o regulador. (LINS, 2009, p.29).

Alguns dos recursos utilizados na Argentina poderiam facilmente ser utilizados em outros países como o Brasil, simplificando a legislação complexa que hoje está em vigor. Como exemplo, temos a idêntica outorga para todos os serviços, sem distinção de regras ou cotas conforme a natureza e classe, os prazos de concessão uniformes, a simplificação dos limites de outorgas detidas por uma mesma pessoa física ou jurídica e a criação de um sistema de cotas simples e de fácil fiscalização para a programação nacional, regional e independente. (LINS, 2009).

Pelo observado no capítulo anterior, o Projeto de Lei da Mídia Democrática ainda é superficial nestes aspectos e traz pouco detalhamento sobre como as questões ligadas a financiamentos, outorgas e sanções iriam funcionar no caso de sua aprovação. A comparação entre as duas legislações será detalhada no próximo capítulo.

Por outro lado, autores apontam alguns mecanismos de controle do Estado sobre o setor que se mostraram indesejáveis. O primeiro é dado pela natureza do processo licitatório, do tipo beauty contest, em que os critérios de escolha estão sujeitos a parâmetros subjetivos, seja pela possibilidade de ajuste do edital, seja pela eventualidade de depender de uma apreciação qualitativa do avaliador. Assim, pode o governo federal ou a autoridade de aplicação viesar a escolha, ajustando os critérios ou determinando a composição da banca avaliadora. Nesse aspecto, a prática brasileira da outorga onerosa⁹ é mais transparente e resulta em compromissos contratuais mais precisos. Outro mecanismo, envolve o monitoramento das emissões e a fiscalização de conteúdo. A atribuição de atos como a

⁹ A outorga onerosa é o processo de licitação pelo qual as empresas de radiodifusão comercial passam no Brasil para obter uma concessão. Os interessados participam de uma concorrência em que são avaliados: o atendimento aos requisitos do edital, as propostas técnicas e as propostas financeiras. As outorgas para radiodifusão educativa e comunitária são gratuitas.

“ofensa aos princípios constitucionais” ou “apologia de atos atentatórios à ordem constitucional”, que podem levar à cassação da outorga, são evidentemente atalhos para a pressão do governo sobre as estações de rádio e televisão, podendo induzir situações de autocensura ou de conluio entre emissoras e o Estado. O princípio constitucional, nosso e dos argentinos, de que a lei não conterà dispositivo que fira a liberdade de expressão é incompatível com tal redação. (LINS, 2009)

Henoch Aguiar (apud LARA, 2013) vê como principal desafio da Lei a necessidade de ser constantemente revisada, citando o exemplo das leis europeias, modificadas a cada cinco ou sete anos:

é um meio que muda muito, muito novo para que uma lei pretenda prever o futuro e fazer uma previsão normativo-regulatória operativa. Esta Lei foi um excelente primeiro ensaio, porque mobilizou a capacidade da sociedade de modificar a lei de radiodifusão, mas já está velha. (...) Neste momento deveria haver comissões parlamentares que junto com o Poder Executivo estudassem as adequações necessárias para transformar a Lei em uma ferramenta mais próxima de uma realidade muito mutante. Se a Lei ficar como está, ela mesma vai ser um impedimento ao crescimento, tanto como a outra. (AGUIAR, 2012 apud LARA, 2013, p.180).

A lei argentina combina, em resumo, inovações regulatórias de grande interesse com a reutilização de velhas práticas e a ausência legislativa em alguns pontos. Entretanto, apesar de toda a polêmica em torno de sua aprovação, é possível concluir que a maioria das mudanças propostas atende aos critérios de democratização da mídia e às recomendações do Relatório MacBride (UNESCO, 1982). Assim, podem servir como exemplo de dispositivos bem concebidos, numa lei de redação concisa, que contrasta com o emaranhado jurídico que regula o setor no Brasil.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DAS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E ARGENTINA

Por sua proximidade geográfica e histórica o Brasil e a Argentina se constituem como objetos bastante propícios a estudos comparativos, de acordo com Bloch (1983). Como apontam Devoto e Fausto (2004), na introdução de seu livro *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada, 1850-2002*, nos anos 1960, o sociólogo italiano Gino Germani já chamava atenção para a potencialidade dos estudos comparados entre os dois países, mas suas propostas tiveram pouco eco. Apesar das diferenças culturais e da disparidade de dimensões territoriais, este fator se reduz ao medir-se o espaço efetivamente ocupado, as estruturas dos dois Estados e o PIB de suas respectivas economias, o que elimina o risco de comparar nações cujas enormes diferenças inviabilizariam o procedimento.

A intenção de se comparar os dois países surgiu da pertinência do estudo desta região fronteiriça para o programa de pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, mas também pela observação de que dois processos bastante distintos ocorreram nos dois países nos últimos anos dando forma a legislações completamente diversas. Enquanto no Brasil mais de 12 anos de um governo considerado de centro-esquerda não foi suficiente para impulsionar uma regulamentação mais moderna na área da Comunicação Social, na Argentina um conflito ideológico entre Cristina Kirchner e o Clarín, ainda em seu primeiro mandato, acabou por acelerar o processo de transformação da mobilização social em legislação. Processo que culminou com a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, de 2009, ordenamento jurídico que vem sendo considerado de vanguarda no contexto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) por estar alinhado a recomendações internacionais.

Tais semelhanças e divergências serão analisadas neste capítulo que trata ainda da comparação entre os níveis de democratização das legislações encontradas em cada país conforme os critérios estabelecidos previamente com base em teóricos da área bem como no relatório da Comissão MacBride da UNESCO (1983).

4.1 - HISTÓRICOS SEMELHANTES, DESTINOS DIVERGENTES

Os processos de desenvolvimento histórico brasileiro e argentino apresentam diversos pontos de convergência ao longo de sua trajetória. Para muito além da semelhança existente

na formação dos povos americanos originários e da colonização ibérica, ainda é possível traçar paralelos entre as nações após a segunda metade do século XX, recorte dado por esta pesquisa por se tratar do momento de maior efervescência de políticas públicas para a comunicação social.

A década de 50 começa marcada nos dois países pela ascensão dos movimentos populistas, aqui liderados por Getúlio Vargas e lá por Juan Domingos Perón. Mesmo com características bastante peculiares a comoção que os dois personagens políticos causaram torna inevitável a comparação. Porém em termos de políticas de comunicação são observadas diferenças notáveis entre a inércia legislativa do governo Vargas e a ânsia reguladora de Perón.

Foi no segundo mandato de Perón, em 1953, que o país ganhou a primeira Lei de Radiodifusão aprovada no Congresso Nacional, por um governo democrático. A regulamentação classificou o serviço como de interesse público, para permitir a exploração do serviço por particulares, mediante licitação prévia e autorização do Poder Executivo. No entanto, a regulamentação peronista é acusada de estimular a concentração, a formação de redes e conglomerados multimidiáticos. (MASTRINI, 2009).

Durante os anos 60, ambos os países viveram um momento de modernização tecnológica, com a chegada da televisão e o avanço das telecomunicações para as cidades mais remotas do país. A figura de Juscelino Kubitschek foi o símbolo dessa modernização brasileira ainda no começo da década, assim como Arturo Frondizi o foi para a Argentina. Foi durante essa efervescência político-econômica, mas já sob o governo de João Goulart, que o Brasil aprovou sua mais importante lei de regulamentação do setor: o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4117/62) ainda com disposições em vigor nos dias atuais.

Ainda nesta década, Brasil e Argentina viram crescer as instabilidades políticas e amargaram ditaduras militares que, entre idas e vindas no caso argentino, se estendem até os anos 80. Desta época ficaram de herança aos dois países uma série de legislações pouco democráticas que tinham como maior objetivo cercear a difusão de informações de modo a exercer o controle ideológico das massas em um contexto internacional de entrada do capital externo na América Latina. Assim como previa Thompson (1995) ao tratar da importância dos meios de comunicação de massa para a formação e manutenção de ideologias, os meios de comunicação foram apropriados pelos governos sempre que possível para que com seu auxílio se estabelecesse o pensamento hegemônico desejado. Para isso era fundamental a criação de símbolos a serem cultuados em uníssono. E serão os meios de comunicação

(imprensa e rádio), seja por adesão ou por coerção, que irão unificar e tornar visível essa simbologia.

Durante a redemocratização, observou-se nos dois países uma forte tendência liberal no sentido de uma privatização ainda maior do setor da comunicação social, com a permissão da formação de grandes e poderosos conglomerados que viram seus negócios florescerem em grande parte à custa de relações promíscuas com o governo. No Brasil, o nome dado a esse fenômeno foi o “coronelismo eletrônico” (RAMOS, 2005). Entretanto, algo semelhante ocorreu durante a Era Mim.

Pode-se dizer que até aqui, os meios de comunicação de massa estiveram entrelaçados ao poder vigente. Assim, o que domina a lógica desses meios é, em essência, o pensamento conservador. Isso não apenas por que cabe ao Estado a concessão de autorizações e por que possui os mecanismos de controle e de cerceamento, mas também por uma identificação histórica dos grupos de mídia com o pensamento emanado das elites dirigentes, às quais seus proprietários invariavelmente pertencem.

Mesmo com a vitória das reformas constitucionais, no Brasil em 1988 e na Argentina em 1994, a situação do setor não foi de fato transformada. No Brasil, a participação do Congresso Nacional no processo de distribuição de concessões, deveria favorecer o estabelecimento de regras e parâmetros mais transparentes. Na prática, entretanto, grande parte dos congressistas tem interesses pessoais no setor e por isso não se criaram condições que ampliassem a transparência no processo de distribuição de concessões. (PIERANTI, 2005, p.181).

A população esteve até então alijada da participação tanto na construção das políticas públicas quanto da própria comunicação social, colocando em cheque o seu direito à comunicação e mesmo a possível ideia de mídia democrática. Isso porque, conforme Guareschi (2007) é impossível pensar uma sociedade democrática onde a mídia (informação e comunicação) é apropriada por poucos, que determinam e decidem quem pode ter acesso e que serviços serão disponibilizados.

Neste contexto histórico de baixa participação social no cotidiano da comunicação é difícil esperar que um processo de democratização aconteça ao natural. Para dar início a uma mudança no rumo tradicional do setor se faz necessária a reconstituição das políticas públicas que regulamentam a área. Por esse motivo a ascensão de governos de esquerdas em ambos os países no começo dos anos 2000 representou uma esperança de ruptura com o status quo apresentado. Porém, isso só ocorreu na Argentina.

Em parte por uma demanda social há muito debatida, especialmente pelo movimento Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, em outra parte como resposta a um conflito particular da presidente Cristina com o grupo midiático Clarín, que se posicionou contra a decisão do governo de elevar as retenções compulsórias sobre a exportação de soja e de girassol, finalmente o projeto de uma lei regulamentadora do setor com vistas à democratização e construída com base na participação popular saiu do papel. No dia 10 de outubro de 2009, a Presidente Cristina Kirchner promulgou a Lei 26.522, após uma importante batalha política, que envolveu os principais veículos de imprensa e de radiodifusão.

No entanto, se o processo de aprovação da lei não se deu de forma pacífica menos ainda o foi sua aplicação nesses primeiros anos de implantação. Segundo Lara (2013), a aplicação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisuais (LSCA) ainda é parcial e muito menos democrática do que o texto legal em si. As instituições criadas pela legislação foram constituídas, mas sem a participação da oposição, uma lacuna que compromete a pluralidade e deixa espaço para o governismo. Também faltaram decisões colegiadas e foram nomeadas autoridades que nem sempre tinham disponibilidade ou conhecimento sobre regulação da comunicação, em nome de interesses político-partidários, num processo compreensível dentro da recente tradição democrática argentina e latino-americana, da falta de experiências de convivência democrática entre correntes políticas distintas.

Diante desse cenário, é possível afirmar que a comunicação audiovisual argentina encontra-se em um processo de transição de paradigmas de regulação, do autoritário e concentrador, para o democrático, segundo parâmetros dos consultores da UNESCO (MENDEL, SALOMON, 2012 apud LARA, 2013). Essa transição só conseguirá ser completa quando os três atores tomarem ciência de seus papéis: o governo, que precisa atuar em nome da democratização da comunicação em vez de se concentrar apenas no conflito com o Clarín; a oposição, que ao se integrar às instituições criadas pela Lei 26.522, precisa exercer seu papel de vigilância e de contrapeso político, orientado pelo interesse público; e os entes regulados, cuja resistência é preciso vencer, principalmente nas instâncias judiciais, último reduto ao qual recorrem para impedir ou atrasar a aplicação da Lei. (LARA, 2013).

Enquanto isso, no Brasil, pouquíssimo avanço foi percebido desde o início do governo Lula, em 2002. Desde a aprovação do Capítulo de Comunicação na Constituição, de 1988, tivemos várias iniciativas no intuito de democratizar o setor das comunicações, como por exemplo, a Lei do Cabo; o Conselho de Jornalismo; a Classificação Indicativa e os Fóruns de TV Pública. Entretanto, a maioria dessas iniciativas teve resultados tímidos. De fato, o avanço

da democratização no acesso e na produção da comunicação enfrenta estruturas bastante sólidas de continuidade e resistência à mudança.

O que se viu foi a manutenção das lógicas clientelistas que transformaram as outorgas de rádio e televisão em moeda política no jogo político nacional - temos hoje no Brasil quase um terço das outorgas de rádio e televisão privadas vinculadas a políticos e, a maioria delas, afiliadas das grandes redes nacionais. Perpetuou-se ainda a separação das “velhas” e “novas” tecnologias de comunicação em marcos regulatórios distintos (radiodifusão no âmbito do Ministério das Comunicações, ainda pautada por uma lei de 1962, totalmente anacrônica, e telecomunicações no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações), mantendo ainda uma vergonhosa ausência de transparência sobre a estrutura de propriedade e de afiliação da radiodifusão nacional. (MASTRINI; SANTOS, 2010).

Na abertura da 1ª Confecom, ocorrida em dezembro de 2009, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva condenou a atitude de grandes meios de comunicação, em especial a Rede Globo, que se recusaram a participar do debate, e também chamou atenção para a necessidade de se coibir o avanço de emissoras de rádios outorgadas a instituições sociais que servem de fachada para o controle de políticos tradicionais de várias regiões do país. Se, num primeiro instante, esta fala sinalizou para uma possível ruptura na lógica das políticas de comunicação nacionais, a continuidade do discurso diminuiu as esperanças: “nós sabemos que todas essas coisas têm que passar pelo Congresso Nacional”, completou Lula na ocasião. Com expressiva quantidade de rádio difusores entre os seus membros, o Congresso Nacional, é parte de uma rede de relações entre os poderes locais, regionais e nacionais que fundamenta o sistema que temos chamado de coronelismo eletrônico e que tem como principal função a manutenção de um status quo, derivado da ditadura militar, que se fragiliza frente ao avanço dos movimentos sociais e frente à pulverização de tecnologias que permitem uma mudança significativa no acesso à informação e à comunicação. (MASTRINI; SANTOS, 2010).

Além disso, como salientava Guareschi (2007) um ciclo vicioso se forma na medida em que os próprios meios de comunicação não estão interessados em promover o debate em torno da democratização. Em geral, a mídia utiliza dois princípios em seu discurso de resistência contra a sanção de uma norma democrática para os meios de comunicação: em primeiro lugar, sustentar que a concentração em poucas mãos não prejudica a liberdade de expressão e, em segundo lugar, que o único poder que restringe a liberdade de expressão é o do Estado, assim quanto maior sua ingerência maior o risco de ressurgimento da censura.

Diante do exposto, nota-se que apesar do paralelismo vivido pelos países em termos históricos e políticos, as consequências atuais nas políticas públicas para a comunicação são

bastante diferentes. Contudo, a proposta do Projeto de Lei da Mídia Democrática no Brasil em muito se assemelha ao anteprojeto da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina, inspirando-se inclusive nos 20 pontos para uma legislação democrática criados pelo movimento argentino Coalizão por uma Radiodifusão Democrática. No próximo tópico, trataremos da comparação destas duas legislações.

4.2 NO QUE SE ASSEMBELHAM E SE DISTANCIAM A LEI 26.522 E O PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA?

Baseadas nos mesmos princípios de ampliação dos direitos de acesso à comunicação e promoção da diversidade cultural por meio dos veículos de comunicação em massa, a LSCA - lei 26.522, em vigor na Argentina, e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (PLMD), ainda esperando para ser votado no Congresso Nacional brasileiro têm muito em comum. A começar pelo surgimento, as duas propostas de regulamentação se originaram dentro de movimentos sociais, a Coalizón para uma Radiodifusión Democrática e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, respectivamente.

Ambos os textos legais expressam sua carta de intenções logo nos primeiros artigos determinando os objetivos pretendidos com as medidas previstas, que em grande parte são os mesmos e atendem diretamente às recomendações da UNESCO:

Artigo 4 – A comunicação social eletrônica reger-se-á pelos seguintes princípios e objetivos:

- [...] b) promoção e garantia dos direitos de liberdade de expressão e opinião, de acesso à informação e do direito à comunicação;
- c) promoção da pluralidade de ideias e opiniões na comunicação social eletrônica;
- [...] e) promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença na comunicação social eletrônica, e o enfrentamento a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia;
- f) garantia da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação;
- g) estímulo à competição e à promoção da concorrência entre os agentes privados do setor;
- h) garantia dos direitos dos usuários;
- [...] j) proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes de forma integral e especial, assegurando-lhes, com prioridade absoluta, a defesa de toda forma de exploração, discriminação, negligência e violência e da erotização precoce, conforme estabelecido no art. 227 da Constituição Federal;
- k) garantia da universalização dos serviços essenciais de comunicação;
- [...] m) promoção da transparência e do amplo acesso às informações públicas;
- n) proteção da privacidade dos cidadãos, ressalvados os casos de preservação do interesse público;

- o) garantia da acessibilidade plena aos meios de comunicação, com especial atenção às pessoas com deficiência;
- p) promoção da participação popular nas políticas públicas de comunicação. (LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA, 2012).

Na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual também são recorrentes termos como liberdade, garantias fundamentais, proteção à cultura e acessibilidade. Como se vê no trecho a seguir:

ARTICULO 3º - Objetivos. Se establecen para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones, los siguientes objetivos:

- a) La promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la Constitución Nacional;
- [...] c) La difusión de las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional;
- d) La defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos;
- e) La construcción de una sociedad de la información y el conocimiento, que priorice la alfabetización mediática y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías;
- f) La promoción de la expresión de la cultura popular y el desarrollo cultural, educativo y social de la población;
- g) El ejercicio del derecho de los habitantes al acceso a la información pública;
- h) La actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos;
- [...] k) El desarrollo equilibrado de una industria nacional de contenidos que preserve y difunda el patrimonio cultural y la diversidad de todas las regiones y culturas que integran la Nación;
- l) La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en su acceso por medio de las asignaciones respectivas;
- n) El derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad (...) (Lei 26.522/2009).

Além disso, as duas regulamentações têm como foco principal a desconcentração dos oligopólios criados em torno dos conglomerados de mídia e por esse motivo são e foram tão polêmicos. Desta forma, o Projeto de Lei da Mídia Democrática destina um capítulo inteiro a criação de mecanismos para evitar monopólios e oligopólios entre os grupos econômicos que controlam as mídias de massa. Fica então definido que o mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional, bem como não poderão ser contemplados com outorgas veículos que ocupem mais de 3% do espectro reservado àquele serviço ou que já explorem outro serviço de comunicação na mesma localidade, incluindo jornal diário impresso, ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições. A empresa também não pode manter mais de 20% do marketing share do mercado no qual está inserida.

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual é um pouco mais branda nesse sentido e propõe um limite de 3 licenças locais, 10 licenças em todo o país e concentração de até 35% do mercado potencial. A norma também limita a propriedade cruzada de meios eletrônicos, mas não legisla sobre a junção de meios eletrônicos e impressos num mesmo grupo de mídia.

Quanto à formação dos sistemas público, privado e estatal de comunicação social, a lei argentina é mais detalhada do que o projeto de lei brasileiro. Enquanto o PLMD regulamenta superficialmente em apenas dois artigos (art 5º e 6º, PLMD) a divisão do sistema de comunicação social em sistema público, privado e estatal e a criação do Fundo Nacional de Comunicação Pública, que deverá servir para financiar o sistema público, a LSCA dedica diversos capítulos para determinar com riqueza de detalhes como devem ser os sistemas estatais e públicos de radiodifusão (Títulos VII, VIII, IX e X, LSCA).

Os dois textos se preocupam com a criação de órgãos que apoiem a aplicação efetiva da regulamentação. A LSCA cria quatro órgãos principais: a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA); o Consejo Federal de Comunicación Audiovisual; o Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y de la Infancia e a Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Já o Projeto de Lei da Mídia Democrática reformula o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, com caráter deliberativo, além de também instituir um órgão de defesa do público, muito semelhante ao visto na legislação argentina.

Por fim, em ambas as regulamentações encontram-se dispositivos delimitando horários e porcentagens da programação para determinados conteúdos, principalmente os de cunho independente, regional e educativo. A intenção destes dispositivos é incentivar a produção local de conteúdos midiáticos, como recomenda o relatório da UNESCO, além de proteger as crianças da convivência com programação inadequada a sua idade. A acessibilidade dos conteúdos a pessoas com deficiência também é prevista pelos dois textos.

Conclui-se com esta comparação que os objetos analisados bebem na mesma fonte de princípios, estando eles fortemente relacionados aos conceitos de democratização da mídia vistos anteriormente. A LSCA e o Projeto de Lei da Mídia Democrática, se aprovado for, certamente trarão avanços significativos em termos de incentivo a produção de conteúdo local, direito de comunicação das minorias e desconcentração do setor, hoje na mão de poucos grandes grupos.

Por outro lado, a mais evidente diferença entre as duas propostas legislativas, além do fato de um ser uma lei em vigor e a outro apenas um projeto de lei, é a densidade normativa.

Enquanto o PLMD se propõe a ser apenas uma baliza regulatória para orientar o processo de democratização da mídia, a LSCA tem uma redação mais detalhada, determinando soluções para a resolução da maior parte dos conflitos que poderão vir a ser enfrentados no setor. Nesse sentido, o projeto de Lei da Mídia deixa mais abertas lacunas de regulamentação, como a falta de previsão expressa de quais serão as sanções e punições aplicadas a quem descumprir o previsto e a ausência de maiores explicações sobre como irá funcionar o sistema público de radiodifusão, por exemplo.

4.3 AS POLÍTICAS PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NA ARGENTINA SEGUNDO OS CONCEITOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA

O conceito de democratização da mídia ainda é bastante discutido no campo acadêmico. Porém teóricos que vão desde Marques de Melo (1984), Ramos (1984) e Guareschi (2007) até White (1995), Hamelink (1995), Carroll e Hackett (2006) são unânimes em afirmar que a democratização é (e sempre será) um processo em contínua construção e que depende substancialmente da participação popular para ser concretizada. Assim, cabe salientar que dificilmente uma legislação poderá ser considerada totalmente democratizante e principalmente uma mesma legislação dificilmente dará conta de épocas e realidades nacionais distintas.

Entretanto, utilizando os critérios elaborados no primeiro capítulo deste trabalho que tem como referência os autores citados acima e, principalmente, o relatório da Comissão MacBride da UNESCO, que listas diretrizes gerais a serem seguidas pelos Estados em busca de uma comunicação social mais ética e democrática, é possível analisar o caminho que está sendo traçado por cada um dos países em termos de políticas para a comunicação. Depois de percebermos os pontos nos quais se aproximam e distanciam a legislação argentina e o projeto de lei proposto para democratizar o setor no Brasil, utilizaremos um quadro sináptico para auxiliar na compreensão de como tais regulamentações se aproximam ou não das recomendações da UNESCO, mapeando os artigos e aspectos de cada lei que concretizam cada um dos fundamentos selecionados. Interessante perceber que, por seu caráter aberto, a mesma recomendação pode ser atendida por diferentes medidas estatal, como se verá a seguir:

Tabela 4 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continua)

Recomendações na Unesco	Argentina: LSCA	Brasil: Legislação atual x PLMD
<p>A comunicação não deve mais ser vista como um serviço incidental, mas deve ser reconhecida em sua importância estratégica, recebendo políticas públicas próprias construídas com base na participação de diversos setores (critério do incentivo à participação e à pluralidade)</p>	<p>Depois de décadas de descaso com o setor, o governo Argentina colocou a Comunicação Social na pauta da sociedade promovendo 28 debates públicos que ajudaram a construir o anteprojeto que gerou a LCSA</p>	<p>A regulamentação picotada do setor denota a pouca importância estratégica dada ao tema.</p> <p>A aprovação do PMLD seria um primeiro passo no sentido da participação, uma vez que o projeto tem iniciativa popular.</p>
<p>O desenvolvimento de redes nacionais de rádio capazes de atingir áreas remotas deve ter prioridades sobre o desenvolvimento das redes de televisão. (critério do incentivo a igualdade e a diversidade)</p>	<p>A legislação argentina em diversos artigos cita a necessidade de garantir o acesso à informação audiovisual em todas as partes do país, porém não estabelece regras para que isso aconteça no setor privado.</p> <p>A única disposição expressa quanto a esse ponto se dá no capítulo que trata da criação do Sistema Estatal de Radiodifusão que é obrigado, pelo art.122, inciso II, a: “Producir y distribuir contenidos por diferentes soportes tecnológicos con el fin de cumplir sus objetivos de comunicación teniendo por destinatarios a públicos ubicados dentro y fuera del territorio nacional.”</p>	<p>O CTB (lei 4117/62) não faz menção a qualquer exigência de que a radiodifusão atinja as áreas remotas do país.</p> <p>No entanto, o problema do amplo acesso à radiodifusão é tratado no art 5º, § 2º do PMDL: Cabe ao Poder Executivo assegurar que os serviços prestados por emisoras integrantes do Sistema Público mantidas ou vinculadas ao Poder Público cheguem a pelo menos 80% dos municípios brasileiros.</p>
<p>Aumentar a capacidade de produção nacional de conteúdo é necessário para diminuir a dependência de fontes externas e estimular o intercâmbio com outros países. Isso inclui estímulos a centros de produção nacionais e regionais com uma rede básica de distribuição. (incentivo à participação e a diversidade)</p>	<p>A LCSA possui, em capítulo IV, uma série de artigos dedicados ao “<i>Fomento de la diversidad y contenidos regionales</i>”, entre as determinações para a TV aberta estão: Devem emitir o mínimo de sessenta por cento 60% de produção nacional; Um mínimo de 30% de produção própria que incluía programas de jornalismo locais e o mínimo de 30% de produção local independente</p>	<p>A atual legislação brasileira para televisão aberta não prevê nenhum tipo de estímulo a produção local</p> <p>Se aprovado, o PMLD traria, em seus artigos 19 e 20, a exigência de ocupação de no mínimo 30% da grade veiculada entre 7h e 0h com produção cultural, artística e jornalística regional, além de o mínimo de 10% de programação produzida por produtora brasileira independente no horário nobre.</p>

Fonte: Unesco, 1983

Legenda:

LSCA = Lei de Serviços da Comunicação Audiovisual

PLMD = Projeto de Lei da Mídia Democrática

Tabela 5 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)

Recomendações na Unesco	Argentina: LSCA	Brasil: Legislação atual x PLMD
<p>O desenvolvimento da imprensa comunitária em áreas rurais e cidades pequenas deve ser encorajado. (critério da liberdade de acesso à comunicação, da participação e da igualdade)</p>	<p>A lei argentina reservou pelo menos 33% do espectro para organizações sem fins lucrativos, como entidades associativas comunitárias</p>	<p>No Brasil, o funcionamento da imprensa comunitária é regulados pela lei nº 9.612, de 19 de Fevereiro de 1998, considerada uma vitória a favor da democratização, porém apesar de bem regulada não existem cotas para esse tipo de transmissão.</p> <p>O PLMD inclui as organizações comunitárias ao legislar sobre o sistema público de radiodifusão. A previsão é de que pelo menos 33% dos canais de televisão e de rádio serão reservados ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário.</p>
<p>O componente da comunicação em todos os projetos de desenvolvimento social deve receber financiamento adequado. (critério da igualdade entre os meios)</p>	<p>A LCSA dedicou um capítulo a questão do financiamento, prevendo no seu artigo 136 que o sistema público será financiado por: 20% das multas criadas pela própria lei; Alocações de verbas atribuídas pela Ley de Presupuesto Nacional;</p> <p>Venda de publicidade; Comercialização dos conteúdos produzidos e patrocínios.</p>	<p>A legislação brasileira atual não prevê qualquer tipo de financiamento para o sistema público de comunicação, a exceção dos canais estatais, que se enquadram em outra categoria.</p> <p>Já o PLMD, se aprovado, criaria com seu artigo 6º o Fundo Nacional de Comunicação Pública, com o objetivo de apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público.</p>

Fonte: Unesco, 1983

Legenda:

LSCA = Lei de Serviços da Comunicação Audiovisual

PLMD = Projeto de Lei da Mídia Democrática

Tabela 6 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)

Recomendações na Unesco	Argentina: LSCA	Brasil: Legislação atual x PLMD
<p>A comunicação educativa e informativa deve ter o mesmo espaço e prioridade do que o entretenimento. Ao mesmo tempo, o sistema de educação deve preparar os jovens para participar ativamente de atividades ligada à comunicação. (critério da participação)</p>	<p>A LSCA prevê no seu artigo 3º os objetivos da lei, dentre os quais a promoção da finalidade educacional e informativa da Comunicação Social. As concessões pertencentes a estatais ou universidades, por exemplo, devem dedicar o mínimo de 20% do total da programação para conteúdos educativos, culturais e de interesse público. As demais cumprem cotas apenas de programas informativos (art 65, LSCA)</p>	<p>O Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4117/62) refere-se apenas superficialmente ao caráter educativo que as empresas de radiodifusão, mas determina que as emissoras de radiodifusão, inclusive televisão, devem cumprir sua finalidade informativa, destinando um mínimo de 5% (cinco por cento) de seu tempo para transmissão de serviço noticioso.</p> <p>Por outro lado, o PLMD, além de citar a educação e a informação em seus objetivos, prevê em seu artigo 19 que as emissoras devem ocupar no mínimo 30% de sua grade veiculada entre 7h e 0h com produção cultural, artística e jornalística.</p>
<p>Tarifas para transmissão de informação, telecomunicações e correios devem ser controladas pelo governo. (critério da igualdade entre os meios)</p>	<p>A LSCA não determina as tarifas a serem praticadas, porém no artigo 73 dispõe sobre o abono social a ser praticado pelas empresas, mas ainda depende de regulamentação suplementar.</p>	<p>O CBT (lei 4117/62) delega ao Conselho Nacional de Telecomunicações o controle das tarifas aplicadas. Já o PLMD não tem previsão relativa ao tema.</p>
<p>Promoção do diálogo para o desenvolvimento deve ser o componente central na criação de políticas para a comunicação. (critério da participação)</p>	<p>O anteprojeto da LSCA foi baseado em reivindicações populares encabeçadas pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática. Além disso, seu texto final foi submetido à consulta da população por meio de fóruns e audiências públicas em todo o país: Governo, funcionários, legisladores, empresários, organizações sociais e comunitárias, associações e sindicatos de jornalistas participaram de sua construção.</p>	<p>Criado e aprovado sob forte pressão da Abert o vigente CTB de 1962 não passou por discussões populares para sua elaboração.</p> <p>O Projeto de Lei da Mídia Democrática, por sua vez, se trata de um projeto de iniciativa popular e vem sendo debatido e defendido por mais de 150 entidades representativas de diferentes setores.</p>

Fonte: Unesco, 1983

Legenda:

LSCA = Lei de Serviços da Comunicação Audiovisual

PLMD = Projeto de Lei da Mídia Democrática

Tabela 7 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)

Recomendações na Unesco	Argentina: LSCA	Brasil: Legislação atual x PLMD
<p>Combater a concentração da mídia e das tecnologias nas mãos de relativamente poucas empresas transnacionais. (critério da diversidade e da igualdade entre os meios)</p>	<p>Estabeleceu três tipos de restrição à concentração da circulação de informações em poucas empresas: Limite de três licenças locais por empresa, 10 licenças em todo o país e até 35% do mercado potencial de determinada região.</p>	<p>Apesar de prevista na Constituição Federal a proibição de monopólios e oligopólios na área, a atual legislação brasileira não contempla regras efetivas para evitar concentração da mídia. Já o PLMD levanta polêmica ao dedicar um capítulo inteiro ao tema, proibindo que o mesmo grupo econômico controle mais de cinco emissoras ou mais de 20% do mercado audiovisual nacional.</p>
<p>As políticas de comunicação e cultura devem garantir que artistas de todos os estilos e grupos tradicionais possam ser ouvidos por meio da grande mídia. (critério da diversidade)</p>	<p>Em seu artigo 67 a LSCA determina que sejam respeitadas cotas para exibição de cinema nacional, bem como outras artes audiovisuais. Música e dança ainda não é contemplada por esta lei de modo direto.</p>	<p>A atual legislação é omissa neste sentido. O PLMD também não prevê regras específicas para garantir a diversidade artística, mas em seu artigo 22, § Único dispõe que regulamentação posterior deve estabelecer limites de tempo e demais regras para veiculação de programas respeitando os princípios de pluralidade, diversidade e direitos humanos.</p>
<p>A mídia deve contribuir para promover as causas da liberdade, da igualdade e da paz. (critério da solidariedade, liberdade e igualdade)</p>	<p>Em seu artigo 3º a LSCA estabelece quais devem ser os objetivos dos serviços de comunicação audiovisual, dentre eles estão dispostos o preceito da promoção e garantia do livre exercício de investigação e divulgação de informações e a igualdade por meio da alfabetização midiática, do acesso à informação e da promoção do respeito à diversidade. No apartado de nº 10, a LSCA ainda define as dimensões éticas da Sociedade de Informação como: “Tomar las medidas necesarias para promover la observancia de la paz y el mantenimiento de los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, responsabilidad compartida y respeto de La naturaleza.”</p>	<p>O vigente CTB/62 cita em diversos momentos a causa da liberdade, aplicando sanções àqueles que obstruam a livre circulação das informações radiofônicas e audiovisual. No entanto, não cita em nenhum artigo as palavras “igualdade” e “paz”. Em sua “carta de princípios”, no art. 4, o PLMD aborda como objetivos da regulamentação a promoção da liberdade, do direito à comunicação e a igualdade no sentido de respeito à diversidade e às legislações referentes à igualdade racial, entre outros direitos humanos, sejam elas nacionais ou internacionais, assim como no sentido de garantir a universalização e acessibilidade dos serviços essenciais de comunicação.</p>

Fonte: Unesco, 1983

Legenda:

LSCA = Lei de Serviços da Comunicação Audiovisual

PLMD = Projeto de Lei da Mídia Democrática

Tabela 8 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação)

Recomendações na Unesco	Argentina: LSCA	Brasil: Legislação atual x PLMD
A comunicação, em uma sociedade democrática, deve ser uma extensão de direitos humanos como o direito à informação, direito à privacidade, direito à participação, etc. (critério da solidariedade)	No mesmo artigo 3º, a LSCA prevê como objetivos da comunicação a difusão das garantias e direitos fundamentais consagrados pela Constituição Nacional e a defesa da pessoa humana, com respeito aos direitos personalíssimos. O texto cita a Convenção Americana sobre Direitos Humanos entre as legislações a serem observadas.	Assim como na linha anterior o CTB/62 é omissivo quanto a essas questões enquanto o PLMD prevê a garantia a desses direitos em seu art. 4, alíneas “b”, “n” e “p”, bem como nos parágrafos 1º e 2º.
Todos os países devem adotar medidas para aumentar as fontes de informação necessárias aos cidadãos em sua vida cotidiana. Uma cuidadosa revisão das leis e regulamentações existentes deve ser realizada com o objetivo de reduzir limitações às práticas informativas. (critério da liberdade)	Para garantir a multiplicidade de fontes a LSCA estabeleceu três tipos de restrição à concentração da circulação de informações em poucas empresas: limite de três licenças locais por empresa, 10 licenças em todo o país e até 35% do mercado potencial. No quesito revisão da legislação, a LSCA prevê que a <i>Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual</i> realize um informe bianual de atualizações, levando ao Poder Executivo e ao Legislativo para análise, principalmente visando a inclusão de novas tecnologias na legislação. (art. 47, LSCA)	Tal recomendação passa em grande parte pela desconcentração dos meios de comunicação, que não é abarcada pela legislação brasileira nos dias atuais. Quanto à cuidadosa revisão das leis é possível afirmar que tal prática não vem ocorrendo no Brasil, uma vez que a legislação mais importante em vigor é da década de 60. O PLMD, como já visto, propõe mecanismos de desconcentração da mídia, porém para que se atenda efetivamente a essa recomendação seria necessário aprová-lo e promover sua constante revisão.
Censura ou controle arbitrário das informações devem ser abolidos. Em áreas onde restrições razoáveis são consideradas necessárias elas devem ser submetidas a deliberação judicial. (critério da liberdade)	Ponto polêmico da legislação argentina, a proibição à censura prévia é tratada superficialmente no texto legal. Autores apontam ainda que o artigo 108, alínea “b” da LSCA, que determina a perda da licença para aqueles que realizarem atos atentatórios contra a “ordem constitucional da Nação”, deixa brechas para atos discricionários do governo.	A proibição da censura já é prevista nos artigos 5º, inciso IX e no artigo 220 da Constituição Federal de 1988. O PLMD, caso aprovado, trará também disposição neste sentido no seu art. 24, § 1º, ressaltando, porém a restrição com relação a propagandas de guerra e incitação ao ódio.

Fonte: Unesco, 1983

Legenda:

LSCA = Lei de Serviços da Comunicação Audiovisual

PLMD = Projeto de Lei da Mídia Democrática

Tabela 9 - Recomendações na UNESCO X situação na Argentina X situação no Brasil e o Projeto de Lei da Mídia Democrática (Continuação/Conclusão)

Recomendações na Unesco	Argentina: LSCA	Brasil: Legislação atual x PLMD
<p>Medidas legais devem ser tomadas para: (a) limitar o processo de concentração e monopolização; (b) restringir a ação de empresas transnacionais, exigindo que elas se adequem a critérios específicos definidos pela legislação nacional; (c) reverter a tendência de redução do número de tomadores de decisão ao mesmo tempo que os públicos das mídias vem crescendo e o impacto da comunicação aumentando; (d) reduzir a influência da publicidade sobre o conteúdo editorial; (e) descobrir e aperfeiçoar modelos para garantir maior independência e autonomia da mídia com relação ao seu gerenciamento e política editorial, quer seja essa mídia privada, pública ou administrada pelo governo. (critério da solidariedade, igualdade e participação)</p>	<p>A LSCA, além de prever mecanismos já vistos de desconcentração da mídia e preservar as concessões para argentinos natos ou naturalizados, dispõe firmemente sobre publicidade determinando, por exemplo, que as propagandas devem ser de produção nacional, respeitando o mesmo volume de áudio da demais programação, não pode ser subliminar e não deve explorar a ingenuidade infantil. Além disso, seu tempo de emissão não deve ultrapassar o máximo de 14 minutos por hora de transmissão no rádio, o máximo de 12 minutos por hora de transmissão na televisão aberta e o máximo de 8 minutos por hora na televisão paga.</p>	<p>A atual legislação brasileira exige que os meios de comunicação estejam sob propriedade e direção de brasileiros (art. 222, CF/88). Sobre o tema da concentração de mídia há apenas o parágrafo 5º do artigo 220, da Constituição proibindo a existência de monopólio ou oligopólio, porém essa proibição nunca foi regulamentada. A lei se abstém quanto influência da publicidade nas linhas editoriais e redução dos tomadores de decisões. O PLMD também determina a exclusividade de brasileiros natos ou naturalizados para assumir as concessões. Dedicar ainda um capítulo à regulamentação do tema da desconcentração da mídia. Quanto à publicidade, em seu art. 27 a lei restringe a veiculação a 25% do tempo total de programação, com horários determinados para produtos como cigarro e bebidas. Além disso, no art. 11, inciso II, proíbe a prática de publicidade mascarada, o famoso jabá ou merchandising.</p>
<p>As políticas de comunicação devem dar maior importância ao desenvolvimento de formas que permitam a democratização da mídia, respeitando as características e costumes nacionais, associando as seguintes categorias: (a) jornalistas e profissionais da comunicação; (b) Artistas (c) técnicos; (c) donos e gerentes de mídias; (d) representantes do público. (critério da participação)</p>	<p>A LSCA traz importantes mecanismos para que as diferentes categorias participem da construção e fiscalização das políticas públicas para a comunicação. Os principais órgãos são: a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA); o Consejo Federal de Comunicación Audiovisual; o Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y de la Infancia e a Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.</p>	<p>A Constituição Federal de 1988 já estabelece a criação do Conselho de Comunicação Social, porém a legislação suplementar (Lei nº 8.389/91) o transformou em órgão inócuo anexo ao legislativo. Hoje ele está desativado aguardando nova instalação. O PLMD cria, se aprovado, o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo com atribuição de zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos definidos no artigo 4º e acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor. Além disso, institui a figura inédita do Defensor dos Direitos do Público.</p>

Fonte: Unesco, 1983

Legenda:

LSCA = Lei de Serviços da Comunicação Audiovisual

PLMD = Projeto de Lei da Mídia Democrática

Os dados acima nos mostram com clareza que tanto a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual quanto o Projeto de Lei da Mídia Democrática conseguem atender a grande maioria dos critérios para a definição de uma regulamentação democrática da mídia. Há pertinência principalmente dos princípios que motivam e embasam tais regulamentações com recomendações da Comissão Mac Bride (UNESCO, 1983) como a valorização estratégica da comunicação para o desenvolvimento social. A partir disso, são previstos mecanismos de desconcentração da mídia, estímulo a pluralidade cultural e à produção local de conteúdos na tentativa de inverter o processo de mão única hoje existente nos meios de massa, onde o público é mero espectador, tendo roubado seu direito de participação no sentido de não apenas ser informado, mas de também participar do processo comunicativo como um todo.

Como visto, não é possível afirmar com precisão se essas legislações efetivamente levarão (no caso do projeto, se ele for aprovado) à construção de uma mídia democrática. Isso porque tal feito depende não só de uma norma bem redigida, mas também da maneira como ela será aplicada e atualizada ao longo do tempo quando novas demandas comunicativas e tecnológicas surgirem.

O que, por outro lado, é sensato dizer com firmeza é que o Estado brasileiro caminha na contramão de todos os preceitos democratizantes vistos até aqui. Em primeiro lugar porque abre mão de regulamentar a comunicação social, mantendo em vigor legislações esparsas e anacrônicas, que em nada condizem com a moderna realidade atual do setor, negando a condição estratégica da mídia para o desenvolvimento social. E em segundo lugar por não conseguir lidar com a pressão vinda da própria composição do Congresso Nacional, que possui alto número de parlamentares ligados aos meios de comunicação de massa, dificultando as mudanças que poderiam ampliar a participação da sociedade civil na questão e impedindo as transformações no sentido de uma maior democratização da mídia e de uma maior regulação sobre ela. Não parece haver interesse para que isso aconteça, nem espaço para pressões nesse sentido, o que fica evidenciado pela lentidão com que é tratada a regulação, por exemplo, da Constituição Federal no que tange a esse tema.

CONCLUSÕES

As políticas públicas para as Comunicações podem ser analisadas segundo duas dimensões, conforme é mostrado nas considerações iniciais do relatório da UNESCO (1983). Essas duas dimensões são inseparáveis, devendo ser analisadas como complementares, igualmente essenciais e de interesse público. A primeira dimensão é a tecnológica e de infraestrutura, fundamental, por assim dizer, ao processo técnico de transmissão da informação. Se não há canais para a difusão de dados, a comunicação torna-se ineficaz. Assim, é de suma importância a preocupação com os métodos que serão utilizados para levar a informação até o público, mesmo nas localidades mais remotas.

A outra dimensão das políticas públicas para as comunicações diz respeito ao conteúdo difundido pelos meios. É, portanto, uma política que não depende da disponibilidade de recursos financeiros, mas sim de diretrizes e premissas claras quanto à regulação do direito à comunicação e da liberdade de expressão. É nessa área que focamos a análise, levando em conta que, neste sentido a omissão do Estado em se posicionar torna-se por si só uma política, a de delegar o direito à comunicação apenas aos mais poderosos.

Como vimos, no Brasil atual a liberdade de imprensa caracteriza-se por seu caráter praticamente desregulado, sem que o Estado consiga estabelecer limites ou diretrizes adequadas não só com relação ao conteúdo a ser divulgado, mas também sobre a distribuição de meios para que mais setores possam mostrar a sua voz. Desta forma, o que se vê circular na mídia depende do bom senso dos responsáveis por sua divulgação ou, pior, de regras de mercado na busca pela audiência.

O que determina, na prática, que esteja em vigor não a liberdade de imprensa, mas a liberdade de empresa, mediante a qual os donos dos meios de comunicação e os funcionários de sua confiança tornam-se os responsáveis por escolher o que será divulgado. O Estado brasileiro acabou por se esquivar do desconforto causado pelo tema da regulação dos meios de comunicação, abandonando as políticas públicas nesse sentido, e deixando a difusão de informações ao critério da iniciativa privada. Prova disso está nos importantes artigos da Constituição Federal de 1988 que nunca foram regulados.

Neste cenário, a existência de um projeto como o Projeto de Lei da Mídia Democrática surpreende pela ousadia de propor para o país soluções com base em um Estado mais presente. Após compará-lo com os critérios de democratização da mídia pode-se dizer sem hesitar que sua promulgação seria um avanço no sentido de inclusão de uma camada social

hoje alijada do processo comunicativo, além de um estímulo a produção nacional independente e a pluralidade de versões informativas e noticiosas.

Entretanto, mesmo tendo muitas das normas retiradas de exemplos semelhantes, vistos em legislações de outras nações, o projeto sofre grande resistência da própria população que se acostumou a temer a intervenção estatal, que até hoje se manifestou, na maioria das vezes, em forma de censura. Tanto é assim, que com mais de três anos de existência a proposta não conseguiu reunir um décimo das assinaturas necessárias para ser votada como um projeto de iniciativa popular. Sem o apoio do Congresso Nacional e da própria mídia que se constituem como atores sociais diretamente interessados no status quo, o único caminho possível é o da ampliação da mobilização social em torno da medida de forma que o tema venha ganhar o centro do debate público.

Já a Argentina, conforme se pôde constatar, está um passo a frente no assunto regulamentação democrática da mídia. Isso graças à promulgação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisuais que surge fundada na participação popular, um dos critérios mais importantes para que se garanta a democratização. Além disso, a LSCA reúne três aspectos fundamentais que podem ajudar a transformar a comunicação na Argentina, se corretamente aplicados: arquitetura institucional diversa e com diversos mecanismos de fiscalização da lei, desconcentração da propriedade e descentralização da produção de conteúdos.

Contudo, a experiência argentina mostra que a implementação de um processo democrático de regulação da comunicação vai além da aprovação de uma legislação, a qual se constitui como apenas uma das fases. Para que saia do papel, a aplicação da legislação exige ainda mais vontade política e ainda mais mobilização social, o que provavelmente terá de ser enfrentado também no Brasil em um segundo momento.

Conclui-se assim que Brasil e Argentina, apesar de tão próximos geograficamente, estão em níveis diferentes de mobilização e de regulamentação midiática. Porém, percebeu-se que em nenhum dos casos o caminho em direção à transformação estrutural da comunicação será construído sem conflitos de interesses. Assim, é preciso que a sociedade civil esteja atenta e engajada nesse conflito para garantir que a polaridade maniqueísta entre o Estado censor e mercado explorador seja historicamente superada e que dê lugar a uma nova fase na qual o direito à comunicação será o principal pilar das políticas públicas para a comunicação social.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. A mídia na transição democrática Brasileira. **Sociologia, Problemas e Práticas [online]**. 2005, n.48, p. 53-65. ISSN 0873-6529. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n48/n48a05>>. Acesso em: 15 dez 2014.

AGUSTI, María Sol; MASTRINI, Guillermo. Radio, Economía y Política entre 1920 y 1945: De los Pioneros a las Cadenas. In: MASTRINI, Guillermo (org.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920 – 2007**. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

ALBORNOZ, Luis Alfonso. et al. Al fin solos: el nuevo escenario de las comunicaciones en la Argentina. **Revista Eptic**. Aracaju: 1999. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br>>. Acesso em: 25 de jan. 2015.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa: Presença, 1970.

ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância). **Mídia e Políticas Públicas de Comunicação**. Brasília: 2007.

ARGENTINA. **Constitucion de 1994**. Constituicion de La Nacion Argentina, 1994.

_____. **Decreto 286/1981, de 18 de Fevereiro de 1981**. Regula a Lei Nacional de Radiodifusão nº 22.285 (revogado). Disponível em: <http://www.infojus.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-286-1981-decreto_reglamentario_ley_22285.htm>. Acesso em: 10 out 2014.

_____. **Decreto 264-66/1998, de 10 de Março de 1998**. Regula o mercado das telecomunicações. <Disponível em: <http://www.infojus.gob.ar/264-nacional-desregulacion-telecomunicaciones-dn19980000264-1998-03-10/123456789-0abc-462-0000-8991soterced>>. Acesso em: 10 out 2014.

_____. **Lei 22.285/1980, de 15 de Setembro de 1980**. Estabelecia a Lei Nacional de Radiodifusão (revogada). Disponível em: <<http://www.infojus.gob.ar/22285-nacional-ley-nacional-radiodifusion-lns0001383-1980-09-15/123456789-0abc-defg-g38-31000scanye>>. Acesso em: 10 out 2014.

_____. **Lei 26.522, de 20 de Janeiro de 2011**. Regula os Serviços de Comunicação Audiovisuais. <Disponível em: <http://www.infojus.gob.ar/rsreag0100301820110120-2011-01-20/02101102-8103-0010-gaer-senoiculoser>>. Acesso em: 10 out 2014.

_____. **Lei nº 750, de Telégrafos Nacionais**, de 30 de Setembro de 1875. Primeira regulamentação dos serviços de comunicação (revogada). Disponível em: <<http://www.infojus.gob.ar/750-nacional-regulacion-servicio-telegrafos-nacionales-lns0002625-1875-09-30/123456789-0abc-defg-g52-62000scanyel>>. Acesso em: 10 out 2014.

ARRIBÁ, Sérgio. El peronismo y la política de radiodifusión (1946-1955). In: MASTRINI, Guillermo (org.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920 – 2007**. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

BARBOSA, Marialva. A História da Mídia e a Democratização da Comunicação. In: MACHADO, Maria Berenice; LOPES, Ruy Sardinha (orgs.). **Sociocom Debate: Democratização da Comunicação**. Editora Sociocom. São Paulo: 2004.

BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. **Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul**. 2014. 390 f. Tese. (Doutorado em Comunicação). Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **A Reforma do Modelo Brasileiro de Regulação das Comunicações em Perspectiva Histórica**. São Cristóvão: Editora da Universidade Federal do Sergipe, 2004.

BOLAÑO, Cesar. Mercado e Políticas de Comunicação no Brasil e na Argentina. Situação na primeira metade da década de 2000 em perspectiva histórica. **Revista Redes.com**. 2. ed. p. 285-305. Brasília: 2005.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil.

_____. **Decreto 20.047, de 27 de maio de 1931**. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2014.

_____. **Decreto 21.111, de 1º de maio de 1932**. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2014.

_____. **Decreto 52.026, de 20 de maio de 1963**. Aprova o Regulamento Geral para Execução da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-19a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional 69/D52026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-19a%20execucao%20dos%20servicos%20de%20radiocomunicacoes%20no%20territorio%20nacional%2069/D52026.htm)>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. **Decreto-Lei 1.077, de 26 de janeiro de 1970**. Dispõe sobre a execução do artigo 153, § 8º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1077.htm>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. **Decreto-Lei 236, de 28 de fevereiro de 1967**. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0236.htm>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. **Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. **Lei 4117, de 27 de agosto de 1962.** Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14117.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. **Lei 5.250, de 9 fevereiro de 1967.** Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15250.htm>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. **Lei 5.520, de 9 de fevereiro de 1967.** Regulamenta a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15250.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. **Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991.** Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18389.htm>. Acesso em: 11 set. 2014.

_____. **Lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18977.htm>. Acesso em: 11 set. 2014.

_____. **Projeto de Lei 256/1991.** Regulamenta o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e TV e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15222>>. Acesso em: 11 set. 2014.

CARDOSO, C. F; BRIGNOL, H. P. **Os métodos da história:** introdução aos problemas, métodos e técnicas da história demográfica, econômica e social. São José: Universidade Costa Rica, 1975.

CARROLL, C. K.; HACKETT, R. A. Democratic media activism through the lens of social movement theory. In: **Media, Culture & Society**. London: SAGE Publications, Vol. 28(1), p. 83–104, 2006.

COM, Sergio. Alfonsinismo, contexto sociopolítico y medios de comunicación. In: MASTRINI, Guillermo. **Mucho ruido, pocas leyes:** economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920 – 2007. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

DEVOTO, Fernando; FAUSTO, Boris. **Brasil e Argentina:** um ensaio de história comparada, 1850-2002. São Paulo: Editora 34, 2004.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J. PrenticeHall: 1984.

EAGLETON, Terry. **Ideologia** - uma introdução. São Paulo: Bomtempo e UNESP, 1997.

ESTEVES, João Pissarra. **Espaço Público e Democracia:** Comunicação, processo de sentido e identidade social. São Leopoldo: Editora Unisnos, 2003.

FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA. **Projeto de Lei da Mídia Democrática**. FNDC, Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/images/docs/LeidaMidiaDemocratica.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GIRARDI, Ilza Maria Tourinho; MIORIM, Alexandre. Democratização da comunicação, conselhos setoriais e a interdição de seus debates. In: MACHADO, Maria Berenice; LOPES, Ruy Sardinha (orgs.). **Sociocom Debate: Democratização da Comunicação**. Editora Sociocom. São Paulo: 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1982.

_____. **Cadernos do cárcere**. 3. v. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUARESCHI, Pedrinho A. Mídia e Democracia: o quarto versus o quinto poder. Porto Alegre: **Revista Debates**, v.1, n.1, p. 6-25, jul.-dez, 2007. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14025.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action**. Boston: Bacon Press, 1984.

HAMELINK, Cees. The democratic ideal and its enemies. In: LEE, Phillip (org.). **The Democratization of communication**. Cardiff: University of Wales Press, 1995.

HERZ, Daniel. **A História Secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê! Editora Ltda., 1988.

HERZ, Daniel. **Ata da Comissão de Comunicação da Câmara debate regionalização da produção em audiência pública**. Brasília: PCLA, 2002. Disponível: <<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista13/documentos%2013-1.htm>>. Acesso em 24 de jan. 2015.

JODELET, Denise. **As representações sociais**. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2001.

KUCINSKI, Bernardo. **A Síndrome da Antena Parabólica**. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

KUSHNIR, Beatriz. **Cães de Guarda**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction**. 3. ed. Londres: Routledge, 2008.

LARA, Glauciene Diniz. **Desconcentração na comunicação audiovisual argentina: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios**. 334 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Brasília: Universidade de Brasília. 2013.

LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 1 n° 1 (1), Florianópolis: 2003. p. 39-69. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/13681/12540>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

LIMA, Venício A. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, _____ . A. **Nova Ordem da Informação: Idéia é relançada 30 anos depois**. 508 ed. Observatório da Imprensa, 2008.

LINS, Bernardo. **Argentina: Nova Lei dos Meios Audiovisuais**. Nota técnica. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4023>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

MASTRINI, Guillermo. (org.) **Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo e IPyS Ediciones, 2006.

_____.; BECERRA, Martín. Globalización, mercado e industrias culturales: resistencia o simulacro? In: Diálogos pela Comunicación - **Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs)**: 2007. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2697648>>. Acesso em: 6 dez. 2014.

_____. **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920 – 2007**. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

_____.; Suzy SANTOS. A regulação da comunicação na Argentina: Novas diretrizes nas políticas de meios. **Revista Politics**. 7. ed. Instituto Nupef, Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://www.politics.org.br/edicoes/regulacao-da-comunicacao-na-argentina-novas-diretrizes-nas-politicas-de-meios>>. Acesso em: 15 de jan. 2015.

MEAD, Lawrence. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. Policy Currents. Fevereiro:1-4. 1995.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Conesul**. Ed. AnnaBlume, São Paulo: 1996.

MELO, José Marques de (org.). **Comunicação e Transição Democrática**. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto/Intercom, 1984.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2000: Tempo Brasileiro, 1980.

MORONE, Rodolfo; DE CHARRAS, Diego. El servicio público que no fue. L a televisión en el tercer gobierno peronista. In: MASTRINI, Guillermo (org.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920 – 2007**. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais**. São Paulo: Editora Vozes, 2009.

MOTTA, Luiz Gonzaga. **Análise crítica da narrativa**. Brasília: Editora UnB, 2002.

NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina: 1955-2010**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU. Paris:1948.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham, N.J. Chatham House: 1986

PIERANTI, Octavio. **Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa: Ação e Omissão do Estado no Brasil Pós-1964**. 2005. 227 fl. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getulio Vargas. Rio De Janeiro, 2005.

RAMOS, Murilo César. Papel dos Meios de Comunicação de Massa na Abertura Política Brasileira. In: MELO, José Marques de (org.). **Comunicação e Transição Democrática**. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto/Intercom, 1984.

_____. Universidade, Comunicação e Democracia. In: MACHADO, Maria Berenice; LOPES, Ruy Sardinha (orgs.). **Sociocom Debate: Democratização da Comunicação**. Editora Sociocom. São Paulo: 2004.

_____. A Força de um Aparelho Privado de Hegemonia. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). **Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder**. São Paulo: Ed. Paulus, 2005.

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, Radiodifusão e Voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). **Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder**. São Paulo: Ed. Paulus, 2005.

SARAIVA, Enrique, MARTINS, Emilio; PIERANTI, Otavio (orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SILVA, Gislene. Imaginário coletivo: estudos do sensível na teoria do jornalismo. **Revista Famecos**, Porto alegre, v. 17, n.3, p. 244-252, 2010.

SILVERSTONE, Roger. **Por que estudar a Mídia?** São Paulo: Editora Loyola, 1999.

SKOCPOL, Theda; SOMERS, Margaret. **The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry**. Comparative Studies in History and Society, 22. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

SMITH, Anne-Marie. **Um Acordo Forçado**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. São Paulo: Mauad, 1999.

TAVARES, José Nilo. Estado e Meios de Comunicação no Brasil. In: MELO, José Marques de (org.). **Comunicação e Transição Democrática**. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto/Intercom, 1984.

THOMPSON, John. **Ideologia e cultura moderna**. São Paulo: Editora Vozes, 1995.

THOMPSON, John. La teoría de la esfera pública. Barcelona: **Revista Voces Y Culturas**, 1996.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WHITE, Robert A. Democratization of communication as a social movement process. In: LEE, Philip (org.). **The democratization of communication**. University of Wales Press, 1995.