

Lei de meios audiovisuais da República Argentina: paradigma para uma legislação brasileira?

Ley de medios audiovisuales de la República Argentina: paradigma para la legislación brasileña?

Media audiovisual law of Argentina: a paradigm for brazilian legislation?

Carla Montuori Fernandes

Pós-doutora e doutora em Ciências Sociais, com ênfase em Comunicação Política. É docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura das Mídias, da Universidade Paulista. Atua como pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política da PUC-SP. Email: carla_montuori@ig.com.br

Genira Correia Chagas

Doutora em Ciências Sociais e Mestre em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP) da mesma instituição. É jornalista e atua profissionalmente na Universidade Estadual Paulista (Unesp).

Email: genirachagas@uol.com.br

Artigo recebido em: 02/03/2015 e aprovado em 02/05/2015

Resumo

Os Serviços de Comunicação Audiovisual da República Argentina, ou Lei de Meios Audiovisuais, foram regulados pela Lei n. 26.522, em 10 de outubro de 2009. A norma que, entre outros pontos, restringe o monopólio dos canais, foi elaborada em conjunto com setores da sociedade civil, reunidos na Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, e visa a pluralidade de produção e circulação de bens culturais. No Brasil, o debate para a adoção de regras para radiodifusão esbarra nas pressões, na fragmentação da legislação e em amarras constitucionais. A proposta deste trabalho é abordar as mudanças estruturais pelas quais passaram o setor após o fim dos governos militares, resultando na desregulamentação das telecomunicações, no Brasil e na Argentina. O artigo abordará os entraves que dificultam a implementação de uma legislação para a radiodifusão do Brasil, a exemplo do ocorrido na Argentina.

Palavras-chave: Radiodifusão. Telecomunicações. Legislação. Audiovisual. Bens Culturais.

Resumen

Los Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina, o Ley de Medios Audiovisuales, fueron regulados por la Ley n. 26.522, en 10 de octubre de 2009. La norma que, entre otros puntos, restringe el monopolio de los canales, fue elaborada en conjunto con sectores de la sociedad civil, reunidos en la Coalición por una Radiodifusión Democrática, y se refiere la pluralidad de producción y circulación de bienes culturales. En el Brasil, el debate para la adopción de reglas para radiodifusión toca en las presiones, en la fragmentación de la legislación y en amarras constitucionales. La propuesta de este trabajo es enfocar los cambios estructurales por los cuales pasó el sector después del final de los gobiernos militares, resultando en la desreglamentación de las telecomunicaciones, en el Brasil y en Argentina. El artículo enfocará las barreras que dificultaron la implementación de una legislación para la radiodifusión de Brasil, como lo que pasó en Argentina.

Palabras-llave: Radiodifusión, Telecomunicaciones, Legislación, Audiovisual, Bienes Culturales.

Abstract

Audiovisual Communication Services of Argentina, or Audiovisual Media Law, were regulated by Law n. 26.522, on October 10th, 2009. The legislation restricts the monopoly of channels, among other things. It was elaborated with sectors of civil society, gathered at the Coalition for Democratic Broadcasting, and aims the plurality of production and circulation of cultural goods. In Brazil, the debate for adoption of contemporary rules for broadcasting faces the pressures, the fragmentation of legislation and constitutional restraints. The purpose of this study is to discuss the structural changes of this sector after the end of military rule, resulting in the deregulation of telecommunications, both in Brazil and in Argentina. The article also seeks to identify the barriers that hinder the implementation of a contemporary legislation for the broadcasting of Brazil, as occurred in Argentina.

Keywords: Broadcasting. Telecommunications. Law. Audiovisual. Cultural goods.

Introdução

Em 27 de maio de 1931, o presidente Getúlio Vargas assinou o decreto 20.047 institucionalizando a radiodifusão brasileira. Desde então, e até a Constituição de 1988, o destino das concessões de rádio e televisão foi uma prerrogativa do presidente da República, que as distribuía conforme seus interesses. Em texto para **Cultura Política**, revista de estudos brasileiros destinada a definir e esclarecer as transformações socioeconômicas nacionais no Estado Novo, o crítico Martins Castelo afirmava que a radiodifusão deveria ser livremente explorada pela iniciativa privada, desde que regulada pelo Estado. Na compreensão de Ortiz (1988, p.52-53), do ponto de vista político, “o governo de Getúlio, apesar de sua tendência centralizadora, tinha que compor com as forças sociais existentes”.

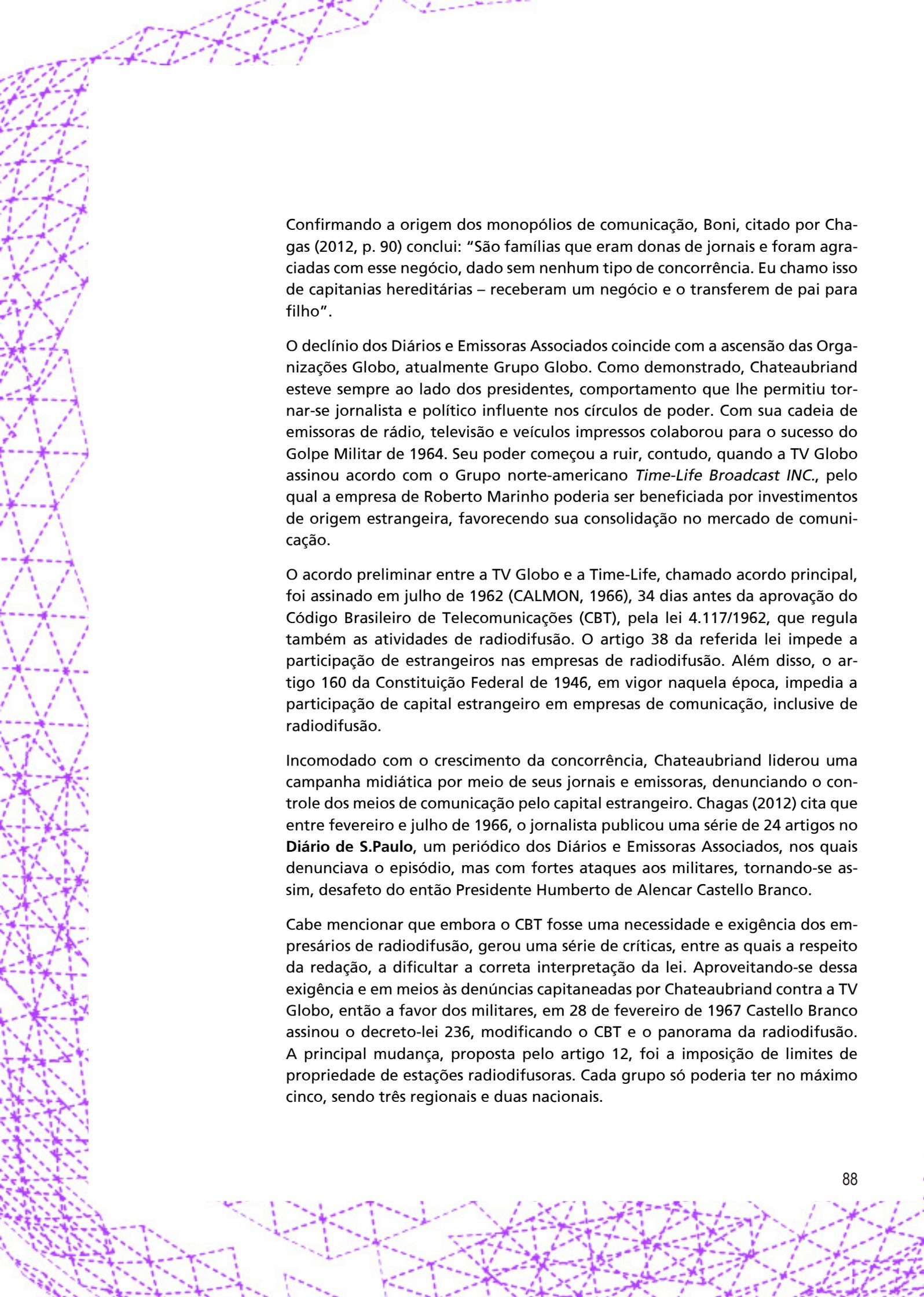
Durante seu mandato de deputado federal pelo Rio Grande do Sul (1924 – 1926), Getúlio Vargas conheceu Assis Chateaubriand, então proprietário do periódico **O Jornal**, a partir do qual articulava a candidatura de Vargas à sucessão de Washington Luís (1926 – 1930). Ambos possuíam planos ambiciosos. Vargas de unificar o país e Chateaubriand de criar uma cadeia de jornais. Com Vargas no poder, Chateaubriand se tornaria o primeiro empresário a construir um império de comunicação. Ele inaugurou sua primeira emissora de rádio – **Tupy RJ** – em 1935. Em 1961, contabilizava 20 estações de televisão e 28 emissoras de rádio.

A história política mostra a estreita relação entre comunicação e poder. Sobre o capital político acumulado por Chateaubriand, o empresário de comunicação José Bonifácio de Oliveira Sobrinho (Boni), enfatiza:

Nos primórdios do rádio o governo distribuiu as estações politicamente. Não houve processo de licitação. Quem tinha jornal ganhava estação de rádio. Quem ganhou mais estação de rádio no Brasil foram os Diários Associados. Tornaram-se Diários e Emissoras Associados. Eles tinham jornais no Brasil inteiro, Chateaubriand era um senhor político (CHAGAS, 2012, p. 90).

Chagas (2012, p. 90), ainda citando Boni:

As grande emissoras de rádio ganharam um canal de televisão. O Dr. Roberto Marinho, por exemplo, tinha uma rádio isolada no Rio de Janeiro, a Rádio Globo, ele foi esquecido. Não lhe deram um canal de televisão. Então, o presidente Juscelino Kubitschek, seu amigo, em um jantar, no qual estava presente o então embaixador Augusto Frederico Schimdt, pegou um guardanapo e escreveu ‘conceda-se um canal de televisão à Rádio Globo’. Que depois se transformou numa lei. Mas para garantir que a palavra dele estava valendo, foi assim. Não que o governo exigisse alguma benesse, algum apoio em troca disso aí. Mas evidente estava adoçando a boca dos amigos e minorando a ira dos inimigos. Então, a radiodifusão no Brasil é uma história de política, de poder. Exatamente como ela começou.



Confirmando a origem dos monopólios de comunicação, Boni, citado por Chagas (2012, p. 90) conclui: “São famílias que eram donas de jornais e foram agraciadas com esse negócio, dado sem nenhum tipo de concorrência. Eu chamo isso de capitâneas hereditárias – receberam um negócio e o transferem de pai para filho”.

O declínio dos Diários e Emissoras Associados coincide com a ascensão das Organizações Globo, atualmente Grupo Globo. Como demonstrado, Chateaubriand esteve sempre ao lado dos presidentes, comportamento que lhe permitiu tornar-se jornalista e político influente nos círculos de poder. Com sua cadeia de emissoras de rádio, televisão e veículos impressos colaborou para o sucesso do Golpe Militar de 1964. Seu poder começou a ruir, contudo, quando a TV Globo assinou acordo com o Grupo norte-americano *Time-Life Broadcast INC.*, pelo qual a empresa de Roberto Marinho poderia ser beneficiada por investimentos de origem estrangeira, favorecendo sua consolidação no mercado de comunicação.

O acordo preliminar entre a TV Globo e a Time-Life, chamado acordo principal, foi assinado em julho de 1962 (CALMON, 1966), 34 dias antes da aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), pela lei 4.117/1962, que regula também as atividades de radiodifusão. O artigo 38 da referida lei impede a participação de estrangeiros nas empresas de radiodifusão. Além disso, o artigo 160 da Constituição Federal de 1946, em vigor naquela época, impedia a participação de capital estrangeiro em empresas de comunicação, inclusive de radiodifusão.

Incomodado com o crescimento da concorrência, Chateaubriand liderou uma campanha midiática por meio de seus jornais e emissoras, denunciando o controle dos meios de comunicação pelo capital estrangeiro. Chagas (2012) cita que entre fevereiro e julho de 1966, o jornalista publicou uma série de 24 artigos no **Diário de S.Paulo**, um periódico dos Diários e Emissoras Associados, nos quais denunciava o episódio, mas com fortes ataques aos militares, tornando-se assim, desafeto do então Presidente Humberto de Alencar Castello Branco.

Cabe mencionar que embora o CBT fosse uma necessidade e exigência dos empresários de radiodifusão, gerou uma série de críticas, entre as quais a respeito da redação, a dificultar a correta interpretação da lei. Aproveitando-se dessa exigência e em meios às denúncias capitaneadas por Chateaubriand contra a TV Globo, então a favor dos militares, em 28 de fevereiro de 1967 Castello Branco assinou o decreto-lei 236, modificando o CBT e o panorama da radiodifusão. A principal mudança, proposta pelo artigo 12, foi a imposição de limites de propriedade de estações radiodifusoras. Cada grupo só poderia ter no máximo cinco, sendo três regionais e duas nacionais.

Citado por Chagas (2012, p.75) o ex-ministro das Comunicações Euclides Quandt de Oliveira (1974 – 1979) declarou:

Essa política do 236, é o seguinte. Quando começou o declínio dos Diários Associados e o crescimento da Globo, nós dissemos que tínhamos que fixar logo uma política na área de radiodifusão. (...) Qual era a ideia? A fim de evitar um novo grupo como os Diários Associados, nós vamos colocar restrições. (...) E o que era? Uma pessoa ou grupo só poderia ter no máximo cinco estações de um mesmo tipo.

Sobre as propostas do decreto-lei (MORAIS, 1994, p. 674) comentou:

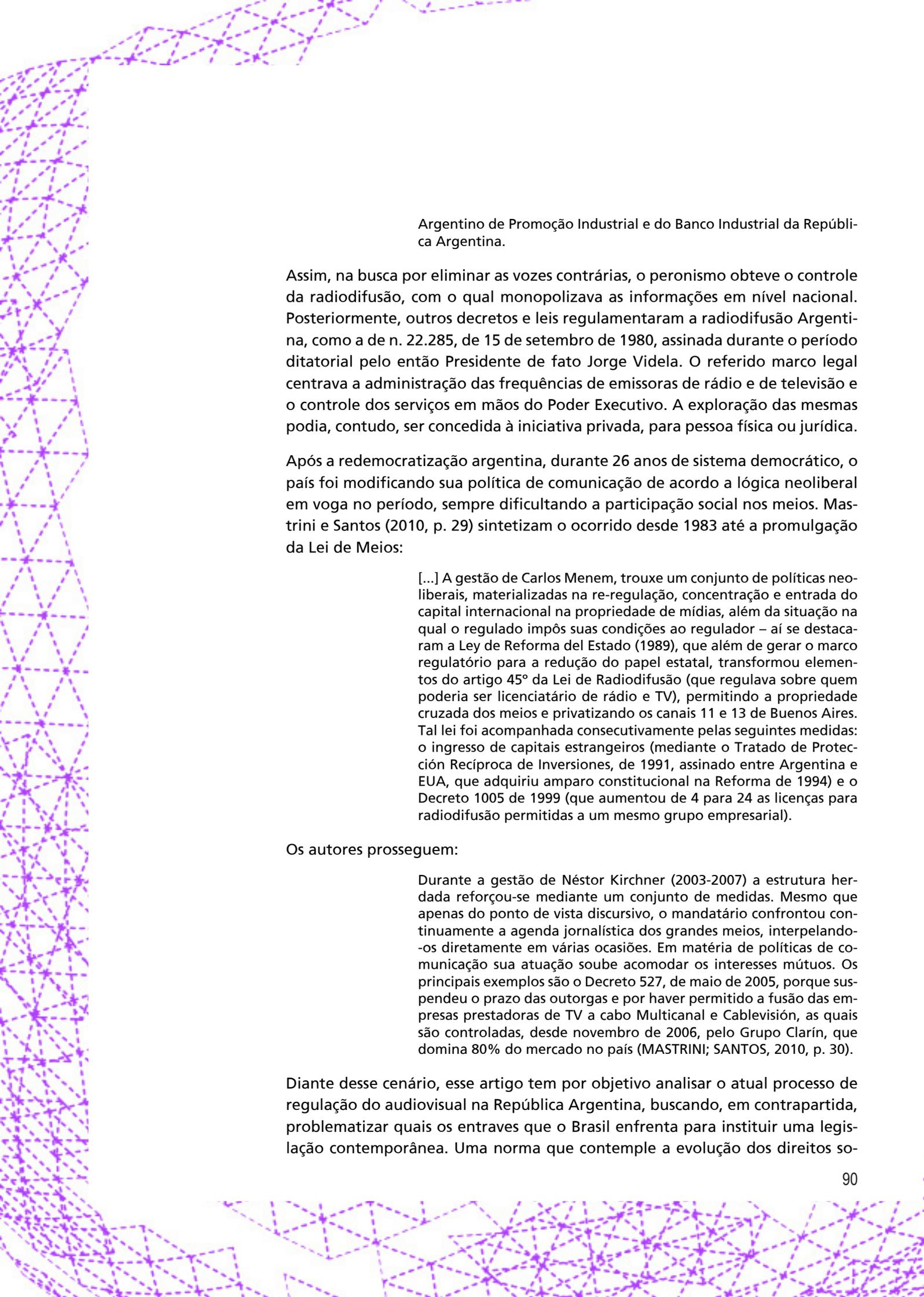
No começo de 1967, quando faltavam 15 dias para transferir o governo para o marechal Costa e Silva, o ainda presidente Castello Branco baixou o decreto 236 que parecia redigido de encomenda para confirmar as suspeitas de Chateaubriand de que de fato tudo não passara de uma conjura para destruí-lo. (...) Naquela data começava a desmoronar a Rede Associada de Televisão, cujo prestígio e poder seriam ocupados, anos depois, exatamente pela Rede Globo de Televisão.

Na República Argentina, por sua vez, o processo de desenvolvimento dos meios de comunicação acompanhou o crescimento da sociedade. Enquanto o meio rádio experimentou sua expansão nos anos 1940, o meio televisão somente logrou sua ampliação ao final da década de 1950 do século XX. Comparando com o Brasil, o desenvolvimento da radiodifusão naquele país avançou mais rápido. Haussen (2001) conta que no final da década de 20 havia 19 emissoras de rádio em operação no Brasil, enquanto no país vizinho, com menor extensão territorial e inferior número de habitantes, já havia 36.

No que tange ao controle político do rádio, no entanto, o enredo não foi muito diferente. Capelato (2009) diz que na Argentina teve início logo após o Golpe Militar de 1943, quando as emissoras receberam circular que regulava a publicidade e exigia eliminação total das expressões informais predominantes nos radioteatrais.

Na campanha presidencial de 1945, o então candidato Juan Domingo Perón não obteve apoio dos meios de comunicação impressos nem da radiodifusão. Assim, a partir de 1947, começou a pressionar o mercado pela nacionalização das emissoras. Citando Pablo Sirvén (1984), Capelato (2009, p. 94-95) afirma:

O controle radiofônico foi muito eficaz na Argentina. Eva e Perón conseguiram total domínio das ondas. A rádio Belgrano, opositora do governo, foi a primeira a passar para as mãos do Estado graças às pressões comandadas por Eva Perón; após esse sucesso a primeira dama começou a pressionar os demais proprietários de rádio, que acabaram cedendo as investidas do poder. O controle das três cadeias de rádio, Belgrano, Splendid e El Mundo representou a incorporação de 45 emissoras em todo o país. A rádio San Juan recusou-se a ser incorporada e saiu do ar. Gradativamente, todas foram passando para o domínio estatal. As transações foram feitas pelo Instituto



Argentino de Promoção Industrial e do Banco Industrial da República Argentina.

Assim, na busca por eliminar as vozes contrárias, o peronismo obteve o controle da radiodifusão, com o qual monopolizava as informações em nível nacional. Posteriormente, outros decretos e leis regulamentaram a radiodifusão Argentina, como a de n. 22.285, de 15 de setembro de 1980, assinada durante o período ditatorial pelo então Presidente de fato Jorge Videla. O referido marco legal centrava a administração das frequências de emissoras de rádio e de televisão e o controle dos serviços em mãos do Poder Executivo. A exploração das mesmas podia, contudo, ser concedida à iniciativa privada, para pessoa física ou jurídica.

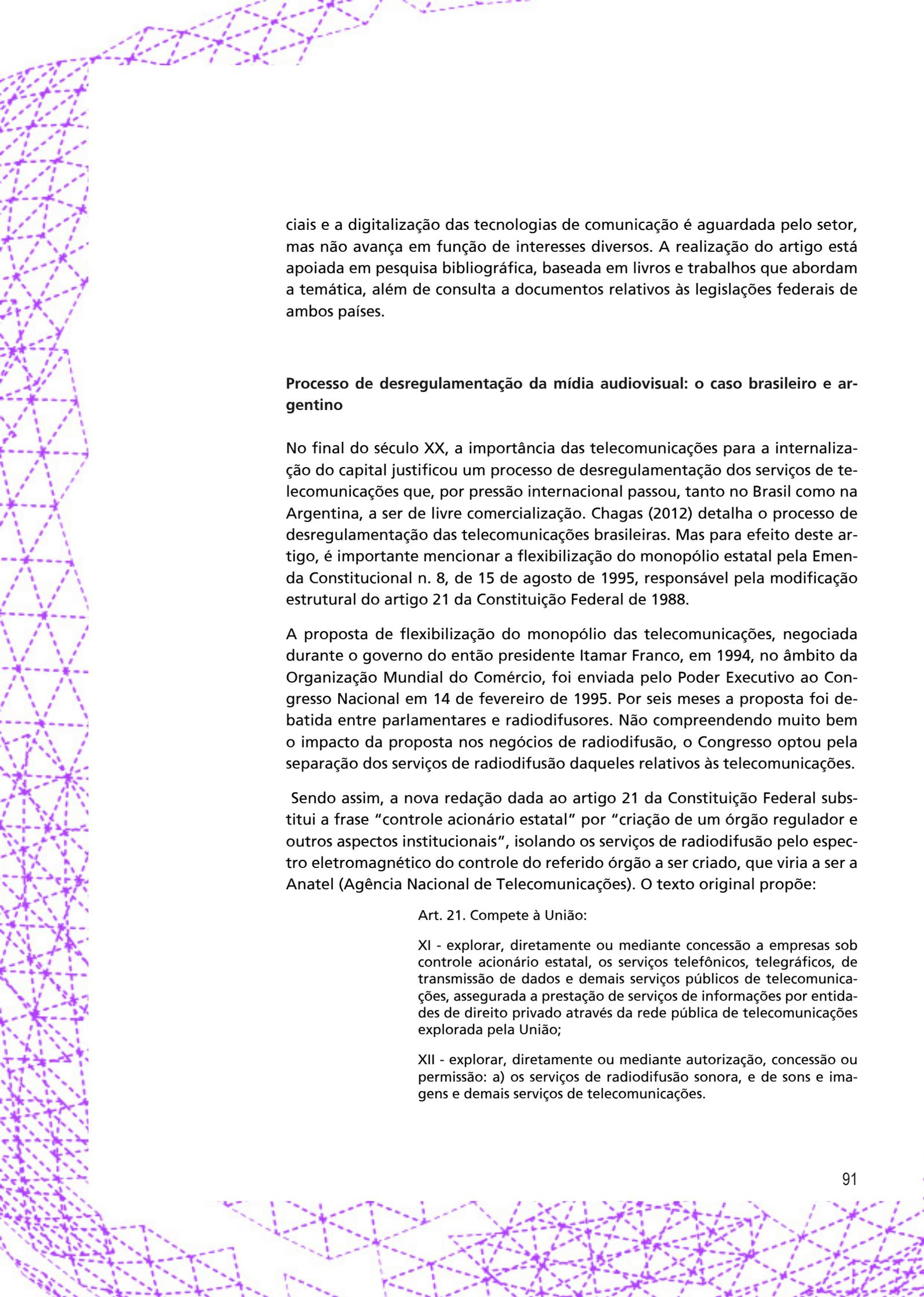
Após a redemocratização argentina, durante 26 anos de sistema democrático, o país foi modificando sua política de comunicação de acordo a lógica neoliberal em voga no período, sempre dificultando a participação social nos meios. Mastrini e Santos (2010, p. 29) sintetizam o ocorrido desde 1983 até a promulgação da Lei de Meios:

[...] A gestão de Carlos Menem, trouxe um conjunto de políticas neoliberais, materializadas na re-regulação, concentração e entrada do capital internacional na propriedade de mídias, além da situação na qual o regulado impôs suas condições ao regulador – aí se destacaram a Ley de Reforma del Estado (1989), que além de gerar o marco regulatório para a redução do papel estatal, transformou elementos do artigo 45º da Lei de Radiodifusão (que regulava sobre quem poderia ser licenciário de rádio e TV), permitindo a propriedade cruzada dos meios e privatizando os canais 11 e 13 de Buenos Aires. Tal lei foi acompanhada consecutivamente pelas seguintes medidas: o ingresso de capitais estrangeiros (mediante o Tratado de Protección Recíproca de Inversiones, de 1991, assinado entre Argentina e EUA, que adquiriu amparo constitucional na Reforma de 1994) e o Decreto 1005 de 1999 (que aumentou de 4 para 24 as licenças para radiodifusão permitidas a um mesmo grupo empresarial).

Os autores prosseguem:

Durante a gestão de Néstor Kirchner (2003-2007) a estrutura herdada reforçou-se mediante um conjunto de medidas. Mesmo que apenas do ponto de vista discursivo, o mandatário confrontou continuamente a agenda jornalística dos grandes meios, interpelando-os diretamente em várias ocasiões. Em matéria de políticas de comunicação sua atuação soube acomodar os interesses mútuos. Os principais exemplos são o Decreto 527, de maio de 2005, porque suspendeu o prazo das outorgas e por haver permitido a fusão das empresas prestadoras de TV a cabo Multicanal e Cablevisión, as quais são controladas, desde novembro de 2006, pelo Grupo Clarín, que domina 80% do mercado no país (MASTRINI; SANTOS, 2010, p. 30).

Diante desse cenário, esse artigo tem por objetivo analisar o atual processo de regulação do audiovisual na República Argentina, buscando, em contrapartida, problematizar quais os entraves que o Brasil enfrenta para instituir uma legislação contemporânea. Uma norma que contemple a evolução dos direitos so-



ciais e a digitalização das tecnologias de comunicação é aguardada pelo setor, mas não avança em função de interesses diversos. A realização do artigo está apoiada em pesquisa bibliográfica, baseada em livros e trabalhos que abordam a temática, além de consulta a documentos relativos às legislações federais de ambos países.

Processo de desregulamentação da mídia audiovisual: o caso brasileiro e argentino

No final do século XX, a importância das telecomunicações para a internalização do capital justificou um processo de desregulamentação dos serviços de telecomunicações que, por pressão internacional passou, tanto no Brasil como na Argentina, a ser de livre comercialização. Chagas (2012) detalha o processo de desregulamentação das telecomunicações brasileiras. Mas para efeito deste artigo, é importante mencionar a flexibilização do monopólio estatal pela Emenda Constitucional n. 8, de 15 de agosto de 1995, responsável pela modificação estrutural do artigo 21 da Constituição Federal de 1988.

A proposta de flexibilização do monopólio das telecomunicações, negociada durante o governo do então presidente Itamar Franco, em 1994, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, foi enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 14 de fevereiro de 1995. Por seis meses a proposta foi debatida entre parlamentares e radiodifusores. Não compreendendo muito bem o impacto da proposta nos negócios de radiodifusão, o Congresso optou pela separação dos serviços de radiodifusão daqueles relativos às telecomunicações.

Sendo assim, a nova redação dada ao artigo 21 da Constituição Federal substituiu a frase “controle acionário estatal” por “criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”, isolando os serviços de radiodifusão pelo espectro eletromagnético do controle do referido órgão a ser criado, que viria a ser a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). O texto original propõe:

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações.

Texto após a Emenda Constitucional:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens.

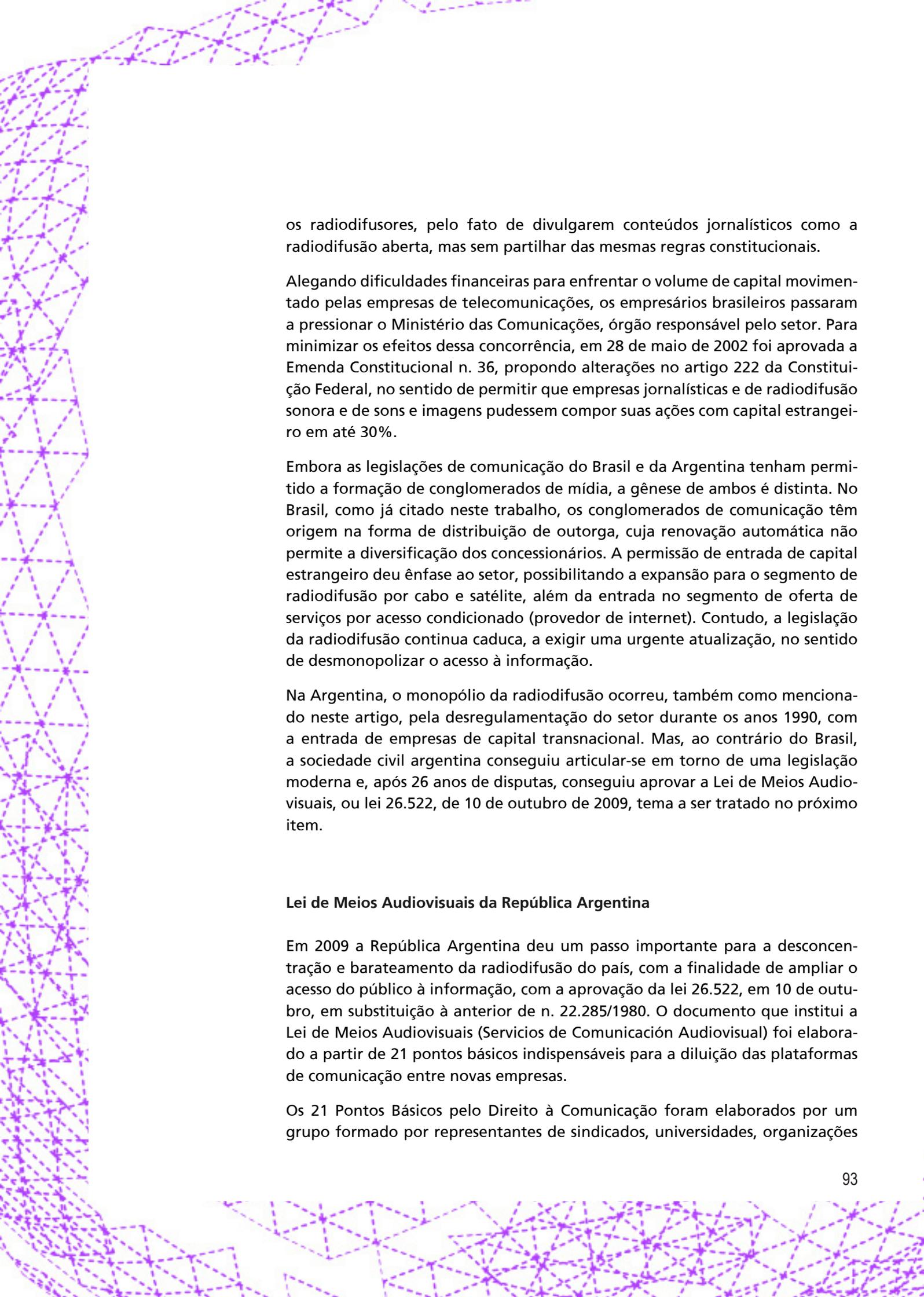
Com essa manobra, o Congresso Nacional, apoiado por parlamentares radiodifusores, manteve a radiodifusão sob a égide da lei 4.117/1962. Mas não impediu, contudo, que operadores de radiodifusão aumentassem sua participação no setor sob o formato de multimeios, que no caso brasileiro tem legislação específica (Este tema será abordado nos itens seguintes). Importante lembrar que radiodifusão é considerada um gênero das telecomunicações, portanto um serviço cuja legislação deveria caminhar na mesma direção.

Com relação a República Argentina, o procedimento de reforma do Estado obedeceu aos mesmos interesses de globalização do capital. Segura (2011) cita a lei 23.696 de Reforma do Estado, promulgada em agosto de 1989, na gestão do então presidente Carlos Menem, como a que possibilitou a “desregulamentação, privatização e desmonopolização” para todos os serviços então regulados pelo Estado.

Desta maneira, pontos centrais da lei 22.285/1980, que impediam a constituição legal de conglomerados de comunicação, foram flexibilizados. “Configurou-se, assim, um sistema de meios de propriedade privada com a presença de empresas nacionais em um mercado oligopólico, com dois grandes grupos multimeios: Telefé e Clarín.” (SEGURA, 2011, p.89). A autora diz, ainda, que na década de 1990 as empresas de telecomunicações de capital estrangeiro e transnacionais de comunicação adquiriram as principais empresas de radiodifusão da Argentina, sendo a espanhola Telefónica o principal grupo do sistema.

Quanto ao Brasil, em razão da Emenda Constitucional n. 8, que promoveu a separação da radiodifusão das telecomunicações, o setor de radiodifusão permaneceu inalterado sob a tutela da Constituição Federal, enquanto a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – lei 9.472, de 16 de julho de 1997, promoveu a entrada do capital internacional no setor, visando adequá-lo ao contexto da globalização econômica, evolução tecnológica e diversificação das redes e serviços.

De forma idêntica ao ocorrido na Argentina, ao final do processo de privatização brasileiro, a espanhola Telefónica já dominava o setor, promovendo uma gama de serviços. Além da telefonia móvel, a empresa dispõe de serviço de televisão por cabo, provedor para acesso à internet e um portal, por meio do qual oferece serviços jornalísticos e culturais, concorrendo com a radiodifusão nacional. Neste sentido, os portais passaram a ser um grande incômodo para



os radiodifusores, pelo fato de divulgarem conteúdos jornalísticos como a radiodifusão aberta, mas sem partilhar das mesmas regras constitucionais.

Alegando dificuldades financeiras para enfrentar o volume de capital movimentado pelas empresas de telecomunicações, os empresários brasileiros passaram a pressionar o Ministério das Comunicações, órgão responsável pelo setor. Para minimizar os efeitos dessa concorrência, em 28 de maio de 2002 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 36, propondo alterações no artigo 222 da Constituição Federal, no sentido de permitir que empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens pudessem compor suas ações com capital estrangeiro em até 30%.

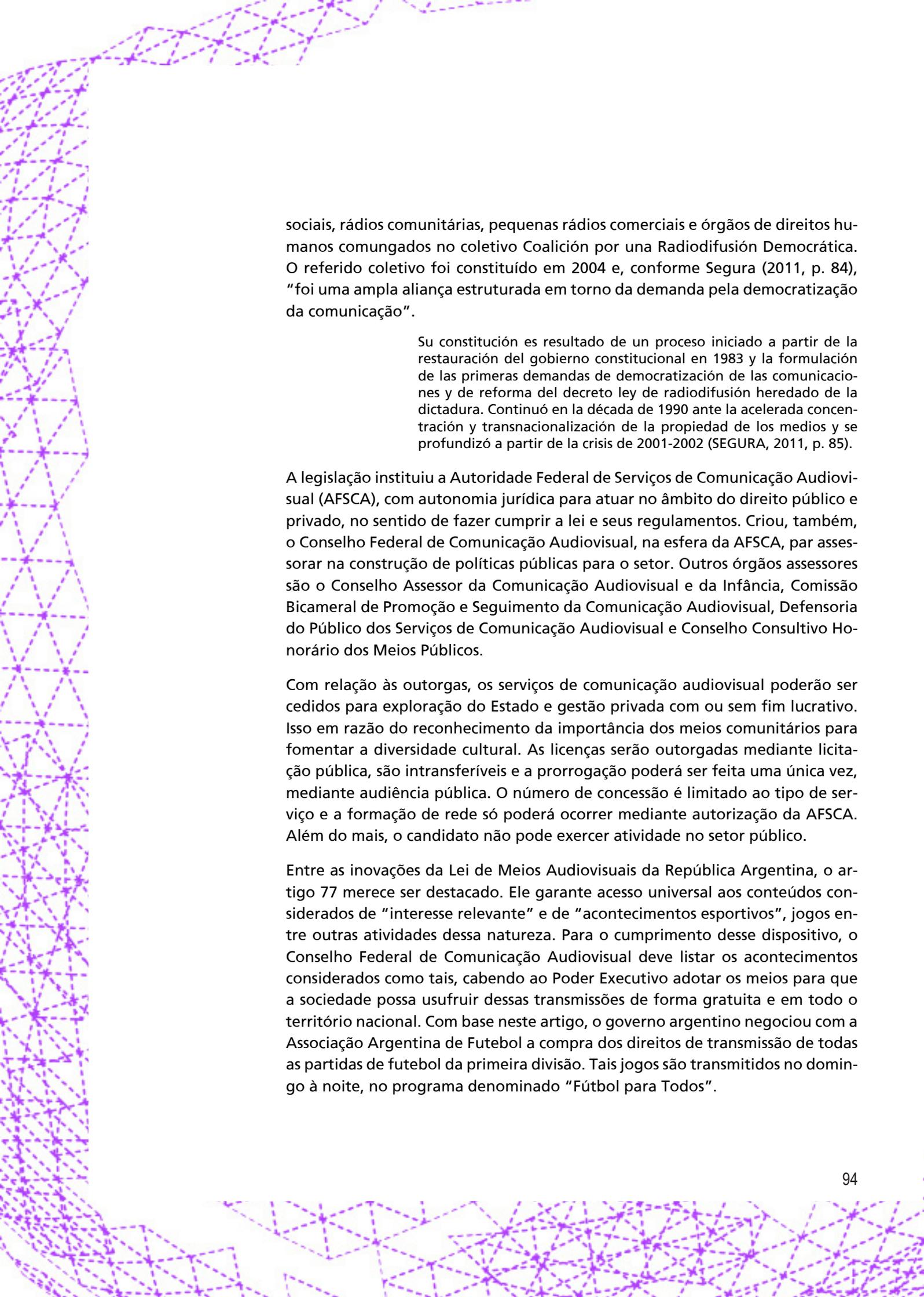
Embora as legislações de comunicação do Brasil e da Argentina tenham permitido a formação de conglomerados de mídia, a gênese de ambos é distinta. No Brasil, como já citado neste trabalho, os conglomerados de comunicação têm origem na forma de distribuição de outorga, cuja renovação automática não permite a diversificação dos concessionários. A permissão de entrada de capital estrangeiro deu ênfase ao setor, possibilitando a expansão para o segmento de radiodifusão por cabo e satélite, além da entrada no segmento de oferta de serviços por acesso condicionado (provedor de internet). Contudo, a legislação da radiodifusão continua caduca, a exigir uma urgente atualização, no sentido de desmonopolizar o acesso à informação.

Na Argentina, o monopólio da radiodifusão ocorreu, também como mencionado neste artigo, pela desregulamentação do setor durante os anos 1990, com a entrada de empresas de capital transnacional. Mas, ao contrário do Brasil, a sociedade civil argentina conseguiu articular-se em torno de uma legislação moderna e, após 26 anos de disputas, conseguiu aprovar a Lei de Meios Audiovisuais, ou lei 26.522, de 10 de outubro de 2009, tema a ser tratado no próximo item.

Lei de Meios Audiovisuais da República Argentina

Em 2009 a República Argentina deu um passo importante para a desconcentração e barateamento da radiodifusão do país, com a finalidade de ampliar o acesso do público à informação, com a aprovação da lei 26.522, em 10 de outubro, em substituição à anterior de n. 22.285/1980. O documento que institui a Lei de Meios Audiovisuais (Servicios de Comunicación Audiovisual) foi elaborado a partir de 21 pontos básicos indispensáveis para a diluição das plataformas de comunicação entre novas empresas.

Os 21 Pontos Básicos pelo Direito à Comunicação foram elaborados por um grupo formado por representantes de sindicatos, universidades, organizações



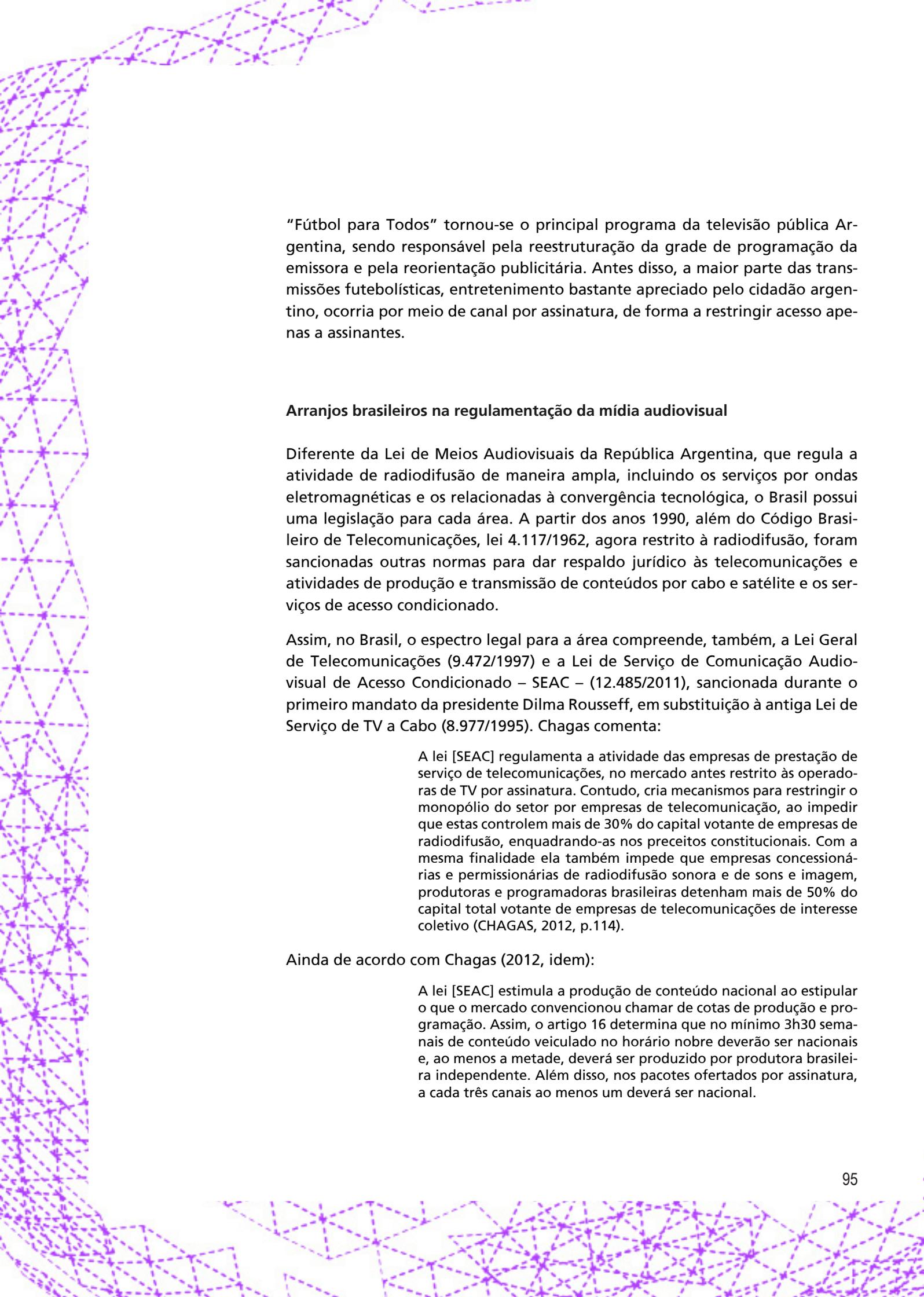
sociais, rádios comunitárias, pequenas rádios comerciais e órgãos de direitos humanos comungados no coletivo Coalición por una Radiodifusión Democrática. O referido coletivo foi constituído em 2004 e, conforme Segura (2011, p. 84), “foi uma ampla aliança estruturada em torno da demanda pela democratização da comunicação”.

Su constitución es resultado de un proceso iniciado a partir de la restauración del gobierno constitucional en 1983 y la formulación de las primeras demandas de democratización de las comunicaciones y de reforma del decreto ley de radiodifusión heredado de la dictadura. Continuó en la década de 1990 ante la acelerada concentración y transnacionalización de la propiedad de los medios y se profundizó a partir de la crisis de 2001-2002 (SEGURA, 2011, p. 85).

A legislação instituiu a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), com autonomia jurídica para atuar no âmbito do direito público e privado, no sentido de fazer cumprir a lei e seus regulamentos. Criou, também, o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, na esfera da AFSCA, para assessorar na construção de políticas públicas para o setor. Outros órgãos assessores são o Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e da Infância, Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, Defensoria do Público dos Serviços de Comunicação Audiovisual e Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos.

Com relação às outorgas, os serviços de comunicação audiovisual poderão ser cedidos para exploração do Estado e gestão privada com ou sem fim lucrativo. Isso em razão do reconhecimento da importância dos meios comunitários para fomentar a diversidade cultural. As licenças serão outorgadas mediante licitação pública, são intransferíveis e a prorrogação poderá ser feita uma única vez, mediante audiência pública. O número de concessão é limitado ao tipo de serviço e a formação de rede só poderá ocorrer mediante autorização da AFSCA. Além do mais, o candidato não pode exercer atividade no setor público.

Entre as inovações da Lei de Meios Audiovisuais da República Argentina, o artigo 77 merece ser destacado. Ele garante acesso universal aos conteúdos considerados de “interesse relevante” e de “acontecimentos esportivos”, jogos entre outras atividades dessa natureza. Para o cumprimento desse dispositivo, o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual deve listar os acontecimentos considerados como tais, cabendo ao Poder Executivo adotar os meios para que a sociedade possa usufruir dessas transmissões de forma gratuita e em todo o território nacional. Com base neste artigo, o governo argentino negociou com a Associação Argentina de Futebol a compra dos direitos de transmissão de todas as partidas de futebol da primeira divisão. Tais jogos são transmitidos no domingo à noite, no programa denominado “Fútbol para Todos”.



“Fútbol para Todos” tornou-se o principal programa da televisão pública Argentina, sendo responsável pela reestruturação da grade de programação da emissora e pela reorientação publicitária. Antes disso, a maior parte das transmissões futebolísticas, entretenimento bastante apreciado pelo cidadão argentino, ocorria por meio de canal por assinatura, de forma a restringir acesso apenas a assinantes.

Arranjos brasileiros na regulamentação da mídia audiovisual

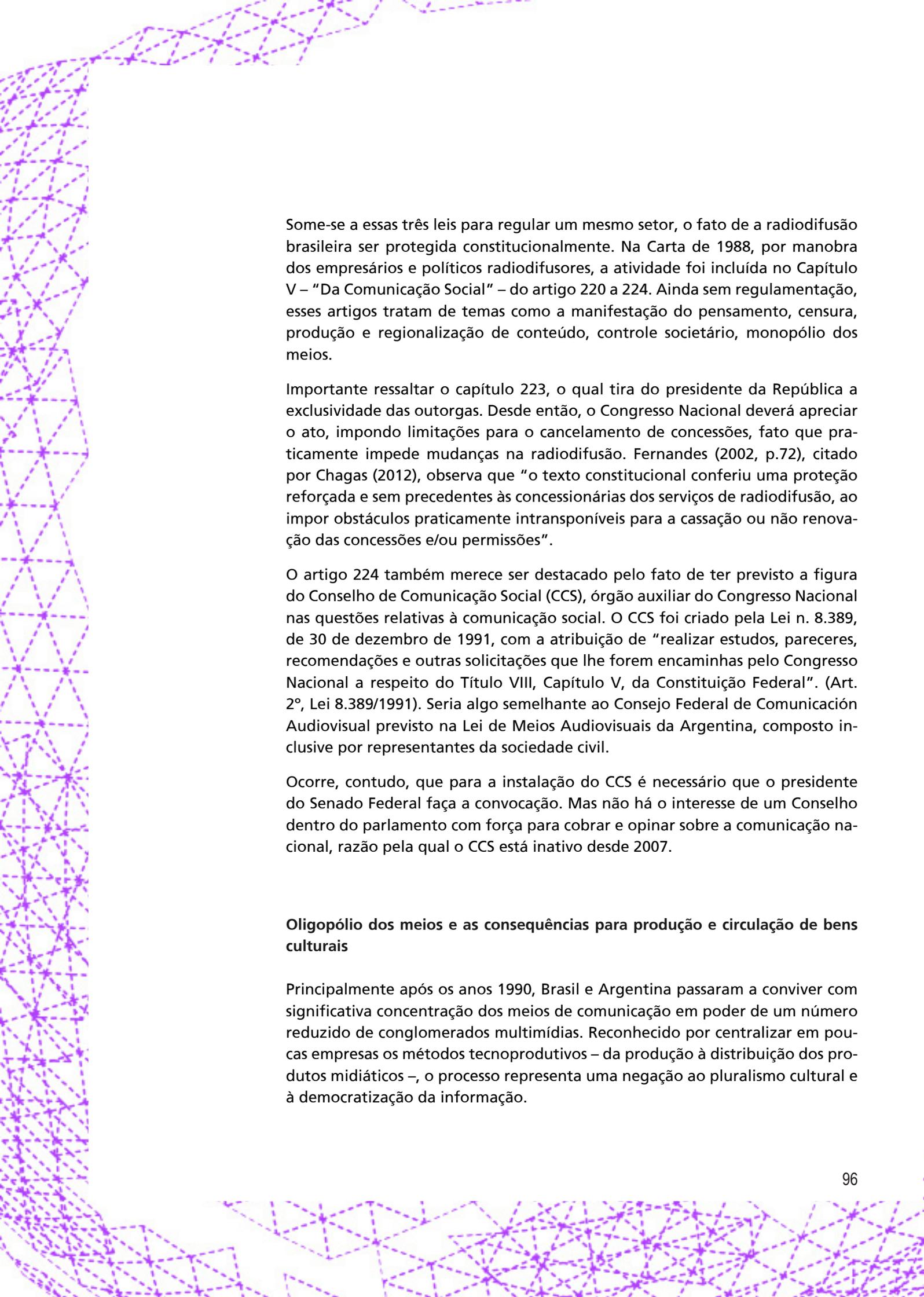
Diferente da Lei de Meios Audiovisuais da República Argentina, que regula a atividade de radiodifusão de maneira ampla, incluindo os serviços por ondas eletromagnéticas e os relacionadas à convergência tecnológica, o Brasil possui uma legislação para cada área. A partir dos anos 1990, além do Código Brasileiro de Telecomunicações, lei 4.117/1962, agora restrito à radiodifusão, foram sancionadas outras normas para dar respaldo jurídico às telecomunicações e atividades de produção e transmissão de conteúdos por cabo e satélite e os serviços de acesso condicionado.

Assim, no Brasil, o espectro legal para a área compreende, também, a Lei Geral de Telecomunicações (9.472/1997) e a Lei de Serviço de Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado – SEAC – (12.485/2011), sancionada durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, em substituição à antiga Lei de Serviço de TV a Cabo (8.977/1995). Chagas comenta:

A lei [SEAC] regulamenta a atividade das empresas de prestação de serviço de telecomunicações, no mercado antes restrito às operadoras de TV por assinatura. Contudo, cria mecanismos para restringir o monopólio do setor por empresas de telecomunicação, ao impedir que estas controlem mais de 30% do capital votante de empresas de radiodifusão, enquadrando-as nos preceitos constitucionais. Com a mesma finalidade ela também impede que empresas concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagem, produtoras e programadoras brasileiras detenham mais de 50% do capital total votante de empresas de telecomunicações de interesse coletivo (CHAGAS, 2012, p.114).

Ainda de acordo com Chagas (2012, *idem*):

A lei [SEAC] estimula a produção de conteúdo nacional ao estipular o que o mercado convencionou chamar de cotas de produção e programação. Assim, o artigo 16 determina que no mínimo 3h30 semanais de conteúdo veiculado no horário nobre deverão ser nacionais e, ao menos a metade, deverá ser produzido por produtora brasileira independente. Além disso, nos pacotes ofertados por assinatura, a cada três canais ao menos um deverá ser nacional.



Some-se a essas três leis para regular um mesmo setor, o fato de a radiodifusão brasileira ser protegida constitucionalmente. Na Carta de 1988, por manobra dos empresários e políticos radiodifusores, a atividade foi incluída no Capítulo V – “Da Comunicação Social” – do artigo 220 a 224. Ainda sem regulamentação, esses artigos tratam de temas como a manifestação do pensamento, censura, produção e regionalização de conteúdo, controle societário, monopólio dos meios.

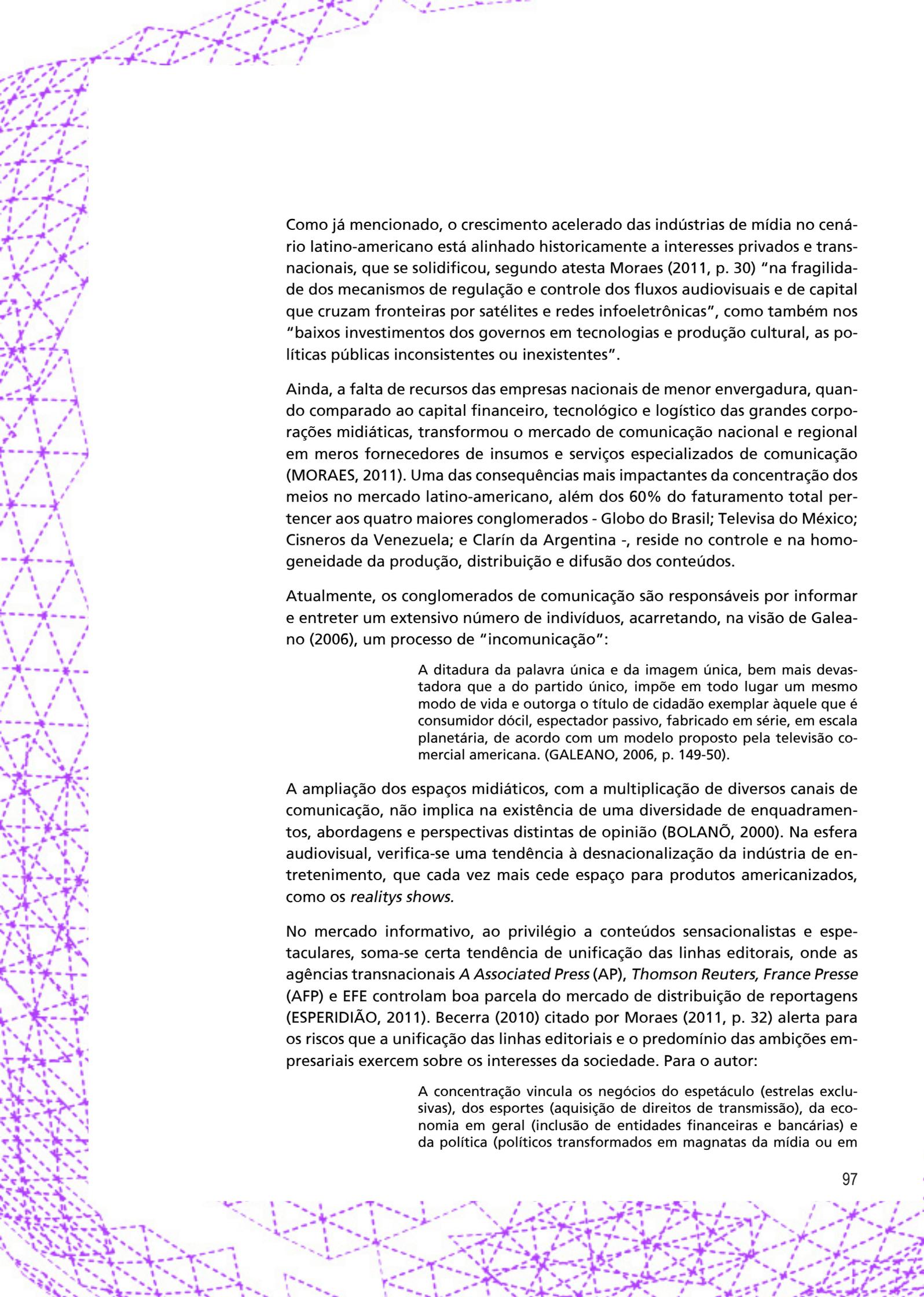
Importante ressaltar o capítulo 223, o qual tira do presidente da República a exclusividade das outorgas. Desde então, o Congresso Nacional deverá apreciar o ato, impondo limitações para o cancelamento de concessões, fato que praticamente impede mudanças na radiodifusão. Fernandes (2002, p.72), citado por Chagas (2012), observa que “o texto constitucional conferiu uma proteção reforçada e sem precedentes às concessionárias dos serviços de radiodifusão, ao impor obstáculos praticamente intransponíveis para a cassação ou não renovação das concessões e/ou permissões”.

O artigo 224 também merece ser destacado pelo fato de ter previsto a figura do Conselho de Comunicação Social (CCS), órgão auxiliar do Congresso Nacional nas questões relativas à comunicação social. O CCS foi criado pela Lei n. 8.389, de 30 de dezembro de 1991, com a atribuição de “realizar estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal”. (Art. 2º, Lei 8.389/1991). Seria algo semelhante ao Consejo Federal de Comunicación Audiovisual previsto na Lei de Meios Audiovisuais da Argentina, composto inclusive por representantes da sociedade civil.

Ocorre, contudo, que para a instalação do CCS é necessário que o presidente do Senado Federal faça a convocação. Mas não há o interesse de um Conselho dentro do parlamento com força para cobrar e opinar sobre a comunicação nacional, razão pela qual o CCS está inativo desde 2007.

Oligopólio dos meios e as consequências para produção e circulação de bens culturais

Principalmente após os anos 1990, Brasil e Argentina passaram a conviver com significativa concentração dos meios de comunicação em poder de um número reduzido de conglomerados multimídias. Reconhecido por centralizar em poucas empresas os métodos tecnoprodutivos – da produção à distribuição dos produtos midiáticos –, o processo representa uma negação ao pluralismo cultural e à democratização da informação.



Como já mencionado, o crescimento acelerado das indústrias de mídia no cenário latino-americano está alinhado historicamente a interesses privados e transnacionais, que se solidificou, segundo atesta Moraes (2011, p. 30) “na fragilidade dos mecanismos de regulação e controle dos fluxos audiovisuais e de capital que cruzam fronteiras por satélites e redes infoeletrônicas”, como também nos “baixos investimentos dos governos em tecnologias e produção cultural, as políticas públicas inconsistentes ou inexistentes”.

Ainda, a falta de recursos das empresas nacionais de menor envergadura, quando comparado ao capital financeiro, tecnológico e logístico das grandes corporações midiáticas, transformou o mercado de comunicação nacional e regional em meros fornecedores de insumos e serviços especializados de comunicação (MORAES, 2011). Uma das consequências mais impactantes da concentração dos meios no mercado latino-americano, além dos 60% do faturamento total pertencer aos quatro maiores conglomerados - Globo do Brasil; Televisa do México; Cisneros da Venezuela; e Clarín da Argentina -, reside no controle e na homogeneidade da produção, distribuição e difusão dos conteúdos.

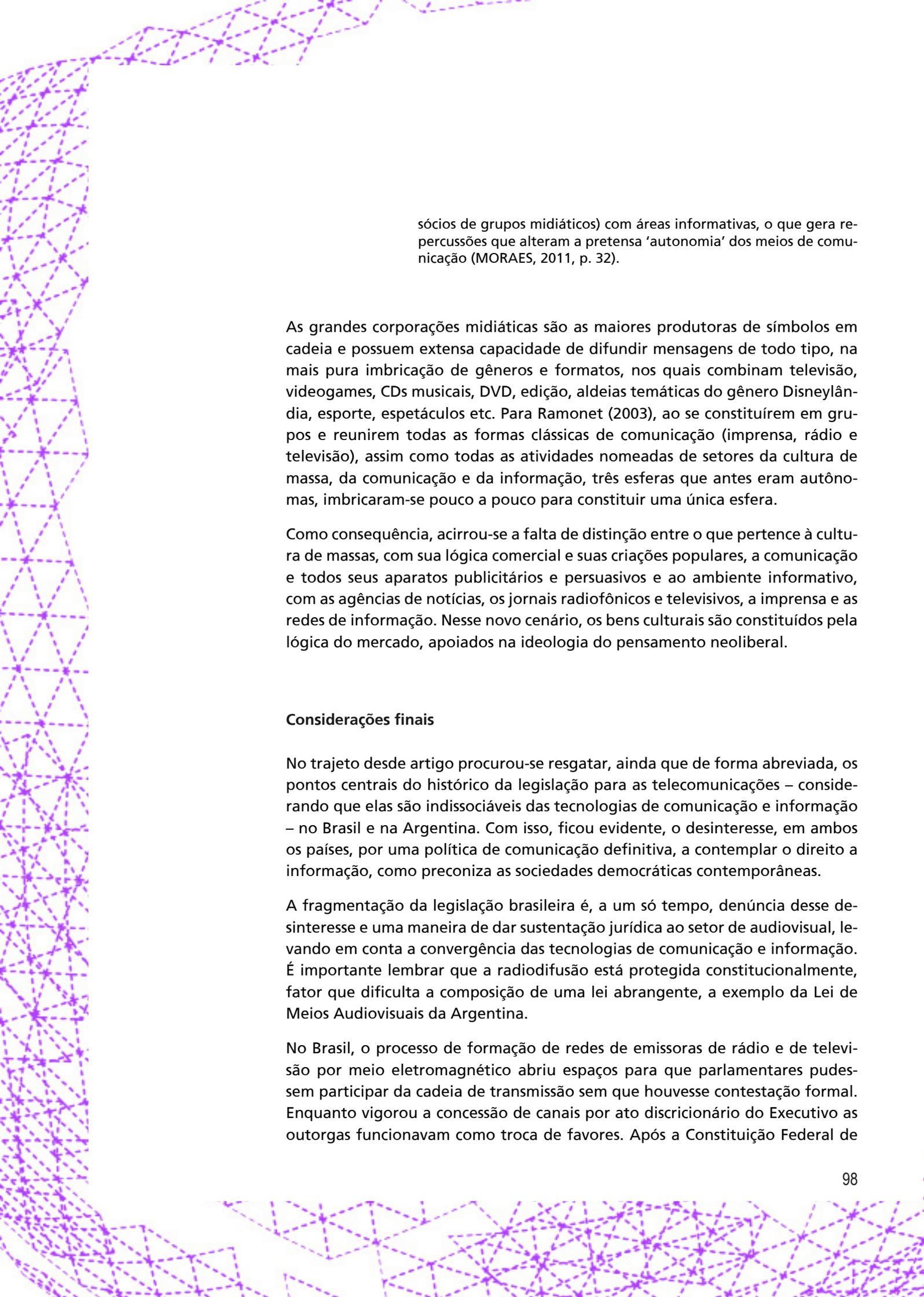
Atualmente, os conglomerados de comunicação são responsáveis por informar e entreter um extensivo número de indivíduos, acarretando, na visão de Galeano (2006), um processo de “incomunicação”:

A ditadura da palavra única e da imagem única, bem mais devastadora que a do partido único, impõe em todo lugar um mesmo modo de vida e outorga o título de cidadão exemplar àquele que é consumidor dócil, espectador passivo, fabricado em série, em escala planetária, de acordo com um modelo proposto pela televisão comercial americana. (GALEANO, 2006, p. 149-50).

A ampliação dos espaços midiáticos, com a multiplicação de diversos canais de comunicação, não implica na existência de uma diversidade de enquadramentos, abordagens e perspectivas distintas de opinião (BOLANÕ, 2000). Na esfera audiovisual, verifica-se uma tendência à desnacionalização da indústria de entretenimento, que cada vez mais cede espaço para produtos americanizados, como os *reality shows*.

No mercado informativo, ao privilégio a conteúdos sensacionalistas e espetaculares, soma-se certa tendência de unificação das linhas editoriais, onde as agências transnacionais *A Associated Press (AP)*, *Thomson Reuters*, *France Presse (AFP)* e *EFE* controlam boa parcela do mercado de distribuição de reportagens (ESPERIDIÃO, 2011). Becerra (2010) citado por Moraes (2011, p. 32) alerta para os riscos que a unificação das linhas editoriais e o predomínio das ambições empresariais exercem sobre os interesses da sociedade. Para o autor:

A concentração vincula os negócios do espetáculo (estrelas exclusivas), dos esportes (aquisição de direitos de transmissão), da economia em geral (inclusão de entidades financeiras e bancárias) e da política (políticos transformados em magnatas da mídia ou em



sócios de grupos midiáticos) com áreas informativas, o que gera repercussões que alteram a pretensa 'autonomia' dos meios de comunicação (MORAES, 2011, p. 32).

As grandes corporações midiáticas são as maiores produtoras de símbolos em cadeia e possuem extensa capacidade de difundir mensagens de todo tipo, na mais pura imbricação de gêneros e formatos, nos quais combinam televisão, videogames, CDs musicais, DVD, edição, aldeias temáticas do gênero Disneylândia, esporte, espetáculos etc. Para Ramonet (2003), ao se constituírem em grupos e reunirem todas as formas clássicas de comunicação (imprensa, rádio e televisão), assim como todas as atividades nomeadas de setores da cultura de massa, da comunicação e da informação, três esferas que antes eram autônomas, imbricaram-se pouco a pouco para constituir uma única esfera.

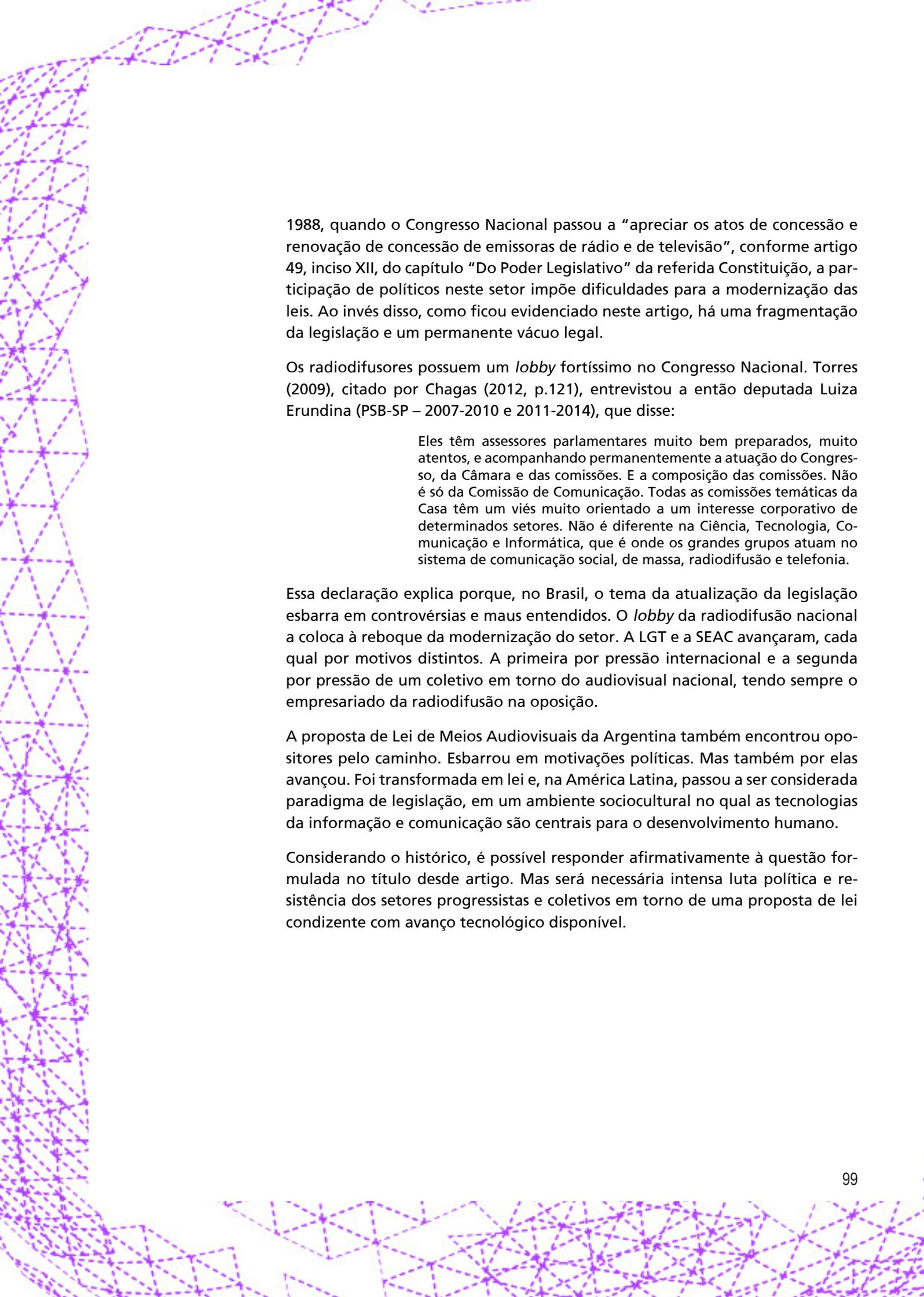
Como consequência, acirrou-se a falta de distinção entre o que pertence à cultura de massas, com sua lógica comercial e suas criações populares, a comunicação e todos seus aparatos publicitários e persuasivos e ao ambiente informativo, com as agências de notícias, os jornais radiofônicos e televisivos, a imprensa e as redes de informação. Nesse novo cenário, os bens culturais são constituídos pela lógica do mercado, apoiados na ideologia do pensamento neoliberal.

Considerações finais

No trajeto desde artigo procurou-se resgatar, ainda que de forma abreviada, os pontos centrais do histórico da legislação para as telecomunicações – considerando que elas são indissociáveis das tecnologias de comunicação e informação – no Brasil e na Argentina. Com isso, ficou evidente, em ambos os países, por uma política de comunicação definitiva, a contemplar o direito a informação, como preconiza as sociedades democráticas contemporâneas.

A fragmentação da legislação brasileira é, a um só tempo, denúncia desse desinteresse e uma maneira de dar sustentação jurídica ao setor de audiovisual, levando em conta a convergência das tecnologias de comunicação e informação. É importante lembrar que a radiodifusão está protegida constitucionalmente, fator que dificulta a composição de uma lei abrangente, a exemplo da Lei de Meios Audiovisuais da Argentina.

No Brasil, o processo de formação de redes de emissoras de rádio e de televisão por meio eletromagnético abriu espaços para que parlamentares pudessem participar da cadeia de transmissão sem que houvesse contestação formal. Enquanto vigorou a concessão de canais por ato discricionário do Executivo as outorgas funcionavam como troca de favores. Após a Constituição Federal de



1988, quando o Congresso Nacional passou a “apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e de televisão”, conforme artigo 49, inciso XII, do capítulo “Do Poder Legislativo” da referida Constituição, a participação de políticos neste setor impõe dificuldades para a modernização das leis. Ao invés disso, como ficou evidenciado neste artigo, há uma fragmentação da legislação e um permanente vácuo legal.

Os radiodifusores possuem um *lobby* fortíssimo no Congresso Nacional. Torres (2009), citado por Chagas (2012, p.121), entrevistou a então deputada Luiza Erundina (PSB-SP – 2007-2010 e 2011-2014), que disse:

Eles têm assessores parlamentares muito bem preparados, muito atentos, e acompanhando permanentemente a atuação do Congresso, da Câmara e das comissões. E a composição das comissões. Não é só da Comissão de Comunicação. Todas as comissões temáticas da Casa têm um viés muito orientado a um interesse corporativo de determinados setores. Não é diferente na Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, que é onde os grandes grupos atuam no sistema de comunicação social, de massa, radiodifusão e telefonia.

Essa declaração explica porque, no Brasil, o tema da atualização da legislação esbarra em controvérsias e maus entendidos. O *lobby* da radiodifusão nacional a coloca à reboque da modernização do setor. A LGT e a SEAC avançaram, cada qual por motivos distintos. A primeira por pressão internacional e a segunda por pressão de um coletivo em torno do audiovisual nacional, tendo sempre o empresariado da radiodifusão na oposição.

A proposta de Lei de Meios Audiovisuais da Argentina também encontrou opositores pelo caminho. Esbarrou em motivações políticas. Mas também por elas avançou. Foi transformada em lei e, na América Latina, passou a ser considerada paradigma de legislação, em um ambiente sociocultural no qual as tecnologias da informação e comunicação são centrais para o desenvolvimento humano.

Considerando o histórico, é possível responder afirmativamente à questão formulada no título desde artigo. Mas será necessária intensa luta política e resistência dos setores progressistas e coletivos em torno de uma proposta de lei condizente com avanço tecnológico disponível.

Referências

ARGENTINA. Lei 26.522, de 10 de outubro de 2009. Regúlanse los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina. **Portal del Gobierno de la República Argentina**. Disponível em: <<http://www.argentina.gob.ar/pais/94-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual.php>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 nov. 1988. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 30. dez. 1991. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 15 ago. 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 16. jul. 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 36, de 28 de maio de 2002. Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília 28 mai. 2002. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BOLAÑO, César. **Indústria cultural: informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

CALMON, João. **O livro negro da invasão branca**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

CAPELATO, Maria Helena Rolim. **Multidões em cenas: propaganda política no vanguardismo e no peronismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

CHAGAS, Genira. **Radiodifusão no Brasil: Poder, política, prestígio e influência.** São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Eduardo Covalesky. O contexto da implantação da Lei de Meios Audiovisuais da Argentina: relação entre os campos políticos e midiáticos. **Revista Temática**, João Pessoa, nº 11, p. 1-14, novembro de 2013.

ESPERIDIÃO, Maria Cleidejane. **Gigantes do Telejornalismo Mundial: mutações editoriais e tecnológicas das agências internacionais de notícias.** Tese de Doutorado em Comunicação Social, UMESP, São Paulo, 2011, 130p.

FERNANDES, André de Godoy. **Televisão no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o controle da programação televisiva.** Dissertação de Mestrado em Direito, USP, São Paulo, 2002, 293p.

GALEANO, Eduardo. A caminho de uma sociedade da incomunicação? In: MORAES, Denis de. (Org.). **Sociedade Midiatizada.** Rio de Janeiro: Mauad, 2006.

HAUSSEN, Doris Fagundes. **Rádio e política: tempos de Vargas e Perón.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur Iationamericano. **Revista Científica de Educomunicación**, Buenos Aires, nº 36, p. 51-59, março de 2011.

MASTRINI, Guillermo; SANTOS, Suzy dos. **A regulação da comunicação na Argentina: Novas diretrizes nas políticas de meios.** POLITICS. Rio de Janeiro, nº 7. Agosto de 2010. Disponível em: < <http://www.politics.org.br/edicoes/regula%C3%A7%C3%A3o-da-comunica%C3%A7%C3%A3o-na-argentina-novas-diretrizes-nas-pol%C3%ADticas-de-meios>> . Acesso em: 02 mai. 2015.

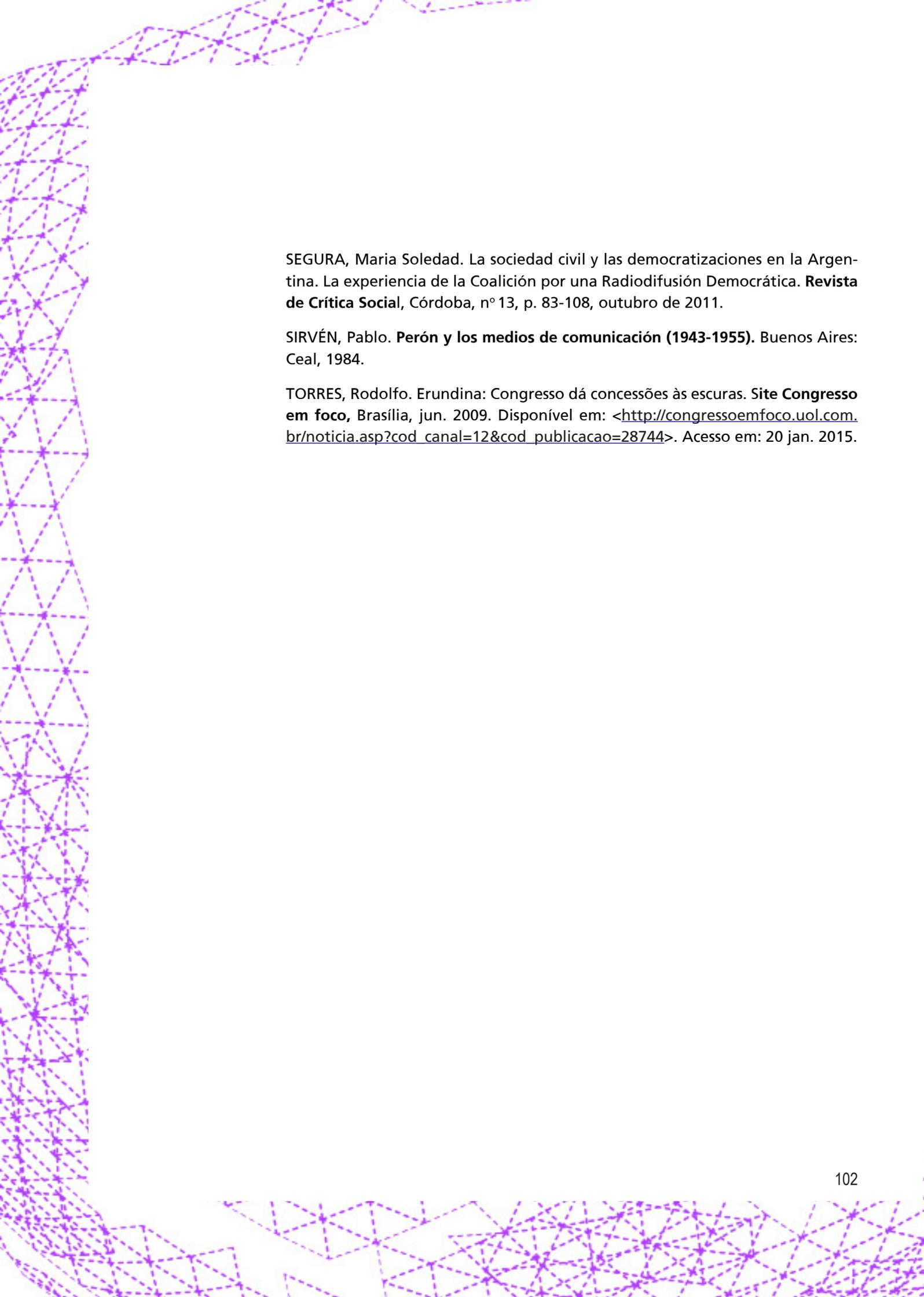
MONJE, Danilea Inés. **Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007.** Doctorado en Comunicación. Facultad de Periodismo Y Comunicación de la Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, 2013. 479p.

MORAES, Denis de. **Vozes aberta na América latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação.** Rio de Janeiro: Mauad/Faperj, 2011.

MORAIS, Fernando. **Chatô: o rei do Brasil, a vida de Assis Chateaubriand.** São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

RAMONET, Ignacio. O Quinto Poder. Edição brasileira do **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 5, out. 2003. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=831>>. Acesso em: 20 jan. 2015.



SEGURA, Maria Soledad. La sociedad civil y las democratizaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. **Revista de Crítica Social**, Córdoba, nº 13, p. 83-108, outubro de 2011.

SIRVÉN, Pablo. **Perón y los medios de comunicación (1943-1955)**. Buenos Aires: Ceal, 1984.

TORRES, Rodolfo. Erundina: Congresso dá concessões às escuras. **Site Congresso em foco**, Brasília, jun. 2009. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=12&cod_publicacao=28744>. Acesso em: 20 jan. 2015.