

NÉLIA R. DEL BIANCO & CARLOS E. M. DA C. ESCH &
SONIA V. MOREIRA

LEI DE MEIOS COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DA RADIODIFUSÃO PÚBLICA: O CASO DA ARGENTINA, DO EQUADOR E DO URUGUAI

*LEY DE MEDIOS COMO ESTRATÉGIA DE
FORTALECIMIENTO DE LA RADIODIFUSIÓN
PÚBLICA: LOS CASOS DE ARGENTINA, ECUADOR
Y URUGUAY*

*MEDIA LAWS AS STRATEGIES FOR
STRENGTHENING PUBLIC RADIO
BROADCASTING: THE CASES OF ARGENTINA,
EQUATOR AND URUGUAY*

Recebido em: 21 dez. 2014

Aceito em: 03 abr. 2015

Nelia Rodrigues Del Bianco: Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil)
Professora da Universidade de Brasília, Brasil. Doutora em Comunicação pela ECA-USP, com estágio de pós-doutorado na Universidade de Sevilha. Cofundadora do Observatório de Radiodifusão Pública na América Latina. Diretora de Documentação da Intercom (2011-2014).
Contato: nbianco@uol.com.br

Carlos Eduardo Machado da Costa Esch: Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil)
Professor da Universidade de Brasília, Brasil. Doutor em Sociologia e Ciências da Comunicação pela Universidade Complutense de Madri. Cofundador do Observatório de Radiodifusão Pública na América Latina.
Contato: caduesch@hotmail.com

Sonia Virginia Moreira: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ, Brasil)
Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Doutora em Ciências da Comunicação pela ECA-USP. Cofundadora do Observatório de Radiodifusão Pública na América Latina. Diretora Internacional da Intercom (2011-2014).
Contato: soniavm@gmail.com

ISSN (2236-8000)

RESUMO

Como parte das atividades de pesquisa do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina, esse artigo traz o resultado da análise sobre as leis para os meios de comunicação aprovadas na Argentina, no Equador e no Uruguai. A metodologia usada é a do estudo comparado, com os países considerados como unidade de análise. O objetivo da pesquisa foi identificar avanços e desafios que os novos marcos legais representam para o funcionamento das emissoras públicas sob os aspectos de organização do sistema de radiodifusão, modelo de gestão, participação social e financiamento. Discute-se, ainda, em que medida as leis podem produzir avanços no sentido de desvincular a imagem das emissoras públicas desses países de meios governamentais ou estatais. No final, aponta os desafios que essas mudanças trazem para a sustentabilidade do sistema público de radiodifusão.

PALAVRAS-CHAVES: Radiodifusão Pública; Políticas de Comunicação; Estudo Comparado; Lei de Meios.

RESUMEN

Como parte de las actividades de investigación del Observatorio de la Radiodifusión Pública en Latinoamérica, este artículo presenta los resultados de un análisis sobre leyes de medios aprobadas en Argentina, Ecuador y Uruguay. La metodología es la de los estudios comparados, con los países como unidades de análisis. El objetivo fue identificar los avances que han aportado los nuevos marcos legales de esos países para el funcionamiento de las emisoras públicas en los aspectos de organización del sistema de radiodifusión, el modelo de gestión, de la participación social y de la financiación. Discute también, en que medida las leyes avanzaron en el sentido de desvincular la imagen de las emisoras públicas de las consideradas gubernamentales o estatales. Al final, señala los desafíos que estos cambios presentan para la sostenibilidad del sistema de radiodifusión pública.

PALABRAS-CHAVES: Radiodifusión Pública; Políticas de Comunicación; Estudios comparados; Ley de Medios.

ABSTRACT

As part of the research activities of the Research Observatory on Public Broadcasting in Latin America, this article presents a review of the media laws adopted in Argentina, Ecuador, and Uruguay. It uses the comparative study methodology in which countries are units of analysis. The aim of the research is to identify the progress and also the challenges presented by the new legal frameworks regarding the public broadcasting system and its organizational structures, management model, social participation and funding. The article also considers the extent of legal progress in order to disentail the image of public broadcasters from government or state outlets. Finally, it points out the challenges faced by public broadcasting system in bringing sustainability to this type of media.

KEYWORDS: Public Broadcasting; Communication Policies; Comparative Study; Media Law.

A América Latina tem vivido, desde o início de 2000, significativas transformações na área de comunicação a partir da ascensão ao poder e da constituição de governos controlados por partidos de esquerda. São lideranças que se apresentam com perfil progressista e popular, com ações voltadas para a promoção de um conjunto de mudanças políticas bastante diversificadas e de maneira geral adotando medidas cujos significados se opõem frontalmente àquelas assumidas por governos anteriores notadamente marcados pelo viés ideológico neoliberal. Muitas dessas ações são motivadas pela defesa histórica de suas lideranças em favor da democratização ou na defesa de segmentos marginalizados da sociedade (COUTINHO, 2006: 18).

Um dos aspectos mais destacados decorrentes da ascensão ao poder dessas lideranças foi o estabelecimento de condições favoráveis à participação de atores sociais distintos no contexto das disputas políticas em setores que, por vezes, têm protagonizado historicamente a luta pelo controle de recursos nacionais (como petróleo, gás, água, minérios etc.) tratados como um patrimônio da população em cada país. A participação ativa desses segmentos sociais tem exigido também mudanças profundas na estrutura social, de governo e, principalmente, na estrutura de poder, incluindo um dos setores mais resistentes a alterações: o das organizações de comunicação.

Países como Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela e Bolívia alteraram seus marcos regulatórios de radiodifusão na última década instituindo novos parâmetros para a distribuição de canais e para o funcionamento de emissoras de rádio e televisão. Assim, estabeleceu-se um contexto de conflito – político e jurídico – entre setores que defendem outra perspectiva para o tratamento dos meios de comunicação eletrônicos cuja visão tradicional e histórica se sustenta na forte concentração dos meios de comunicação nas mãos de dinastias familiares, conforme evidenciamos estudos Becerra e Mastrini (2009). Há grande expectativa em torno da capacidade política desses governos de obter êxito, em longo prazo, na tarefa de diversificação do conjunto midiático e dar visibilidade às demandas dos movimentos sociais na região, ao mesmo tempo em que precisam harmonizar essa ação com o papel de regulador do mercado de comunicação desempenhado pelo Estado.

O objetivo deste artigo é mapear as principais mudanças que as 'Leis de Meios' promovem na Argentina, no Equador e no Uruguai ao dar condições para a reorganização da radiodifusão pública nacional, aproximando as práticas do setor aos princípios de serviço público existentes na Europa e daqueles que configuram a ideia de interesse público no contexto midiático dos Estados Unidos. Entre os princípios aqui considerados estão: a) universalidade de alcance e acesso; b) diversidade na oferta de programas, seja por gênero, formatos e públicos; c) independência contra pressões financeiras, comerciais ou influência política; d) diferenciação quanto à abordagem de temas normalmente negligenciados pela mídia comercial (UNESCO, 2001)¹.

A análise parte do pressuposto que a criação de novos marcos legais com base em princípios democráticos, com ampla discussão nos parlamentos e consultas à população durante os processos de votação ou elaboração de leis, pode provocar mudanças de natureza estrutural no segmento da

¹ Esta pesquisa é desenvolvida no âmbito do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina. Criado em 2011 por pesquisadores brasileiros, o Observatório está vinculado ao Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Trata-se de espaço público on-line bilíngue (português e espanhol), de tipo think tank, que produz análises e diagnósticos sobre estrutura e processos de manutenção dos sistemas públicos de radiodifusão utilizando indicadores e ferramentas metodológicas de caráter quantitativo e qualitativo. Em: www.observatorioradiodifusao.net.br.

radiodifusão pública pelas seguintes razões: 1) pode estabelecer novas formas de gestão com participação social em emissoras e redes de rádio e TV até então sob comando exclusivamente governamental/estatal; 2) abre oportunidade para alterar o modelo de financiamento historicamente centrado em recursos do governo; 3) pode permitir redistribuição do espectro radioelétrico de modo a equilibrar a ocupação de canais entre emissoras públicas, estatais, comunitárias e privadas; 4) pode estabelecer novo ordenamento jurídico ao transformar antigas emissoras estatais em empresas públicas; 5) pode favorecer criação de novos canais de televisão nacionais e transnacionais; e 6) tende a criar mecanismos de fomento à produção cultural e a retomada da produção independente audiovisual.

As mudanças proporcionadas pelo novo marco legal ainda estão em fase inicial de implantação e consolidação, mais precisamente na Argentina e no Equador, onde leis de radiodifusão/comunicação entraram em vigor há cinco e dois anos, respectivamente. No Uruguai, a lei foi aprovada em dezembro de 2014 e ainda deverá ser sancionada em 2015 pelo novo presidente do país. O processo de reordenamento legal abre caminho para que, na prática, ainda que vagarosamente, as novas ideias e princípios que definem o funcionamento das emissoras de rádio e TV públicas sejam implementados em cada país. As transformações devem alcançar assim a esfera da cultura organizacional das emissoras que tiveram origem como canais educativos e/ou culturais – marcadamente estatais/governamentais – e que, ao longo dos anos, não constituíram práticas democráticas de gestão baseadas em valores públicos, além de enfrentarem problemas como carência de profissionalização do seu corpo técnico, gerencial e operacional, dependência de recursos do Estado para sua manutenção e ausência de regras estáveis de financiamento incluídas em orçamentos governamentais (BIANCO, ESCH E MOREIRA, 2012).

Além disso, este novo contexto legal apresenta outro desafio de natureza política, que é modificar o comportamento dos próprios governos da região em relação ao funcionamento dos meios e a influência que procuram exercer sobre emissoras de rádio e de televisão que recebem financiamento público/governamental. Apesar do arcabouço jurídico desenhado nas leis aqui analisadas com o objetivo de definir atribuições e poderes na condução das emissoras públicas, ainda predomina uma ligação umbilical de natureza econômica entre governo e meios públicos. A maior parcela de recursos para a manutenção das emissoras continua a ter origem nos orçamentos governamentais e esses montantes estão sujeitos a uma série de manobras que podem ser feitas pelos “governos do momento” para complicar/pressionar/interferir em um meio qualquer a partir de seus interesses. São manobras simples, como contingenciar recursos ou adiar repasses para o pagamento necessário e fundamental ao bom funcionamento das emissoras e à manutenção de suas produções.

Portanto, além das leis e do que elas potencialmente poderão promover com as alterações possíveis no contexto da mídia pública nos países analisados, é necessário também uma mudança de consciência dos governantes e dos cidadãos. Dos primeiros, no sentido de estabelecer uma nova visão sobre esses meios, não os considerando como um patrimônio governamental a serviço do ocupante momentâneo do poder, e dos últimos no sentido de compreender os meios públicos como espaços que

devem funcionar a favor da cidadania, devendo ser por eles valorizados e defendidos.

Utilizamos neste trabalho a perspectiva do estudo comparado, com os países aqui considerados funcionando como “macro unidades”. Como argumentam Esser e Hanitzsch (2012: 15), essas são escolhas naturais para a análise comparada, que no caso deste estudo considera especialmente três categorias – sistemas, culturas e mercados. Entendemos, como os autores, que a nação “não deve ser deixada de fora das ferramentas da pesquisa comparada em comunicação”, pois tem elementos valiosos que nos ajudam a compreender os meios analisados no contexto de culturas distintas.

ENTENDENDO AS ‘LEIS DE MEIOS’

A Argentina foi o primeiro país latino-americano a aprovar e fazer cumprir uma nova legislação para a comunicação que protege e valoriza a diversidade informativa e cultural, com marcos regulatórios democraticamente discutidos e instituídos (MORAES, 2013). Em vigor desde 2009, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* serviu de inspiração a outros governos da América do Sul em sintonia com a agenda de reivindicações de entidades e movimentos que defendem a comunicação como direito humano. O processo de discussão e aprovação contou com a vontade política do governo em promovê-lo e, especialmente, com ampla participação de parte da sociedade via audiências públicas e a produção e apresentação de estudos e propostas por grupos acadêmicos e organizações não-governamentais, entre outros. Chama atenção no texto legal argentino a inclusão de 37 notas explicativas sobre a origem de determinados artigos e inúmeras notas de rodapé que remetem a entidades, pessoas, referências bibliográficas, universidades, pesquisadores e documentos de organismos multilaterais que contribuíram com sugestões, evidenciando o processo democrático e transparente de formulação na sua construção (LIMA, 2014: 14).

Mesmo com inegável apoio popular, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* enfrentou ações judiciais impetradas pelo maior grupo midiático do país, o *Clarín*, e pela Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), o que adiou a aplicação total da Lei em dois anos. Somente em outubro de 2013, a Corte Suprema de Justicia declarou a constitucionalidade de artigos contestados pelo Grupo Clarín, que obrigam a desconcentração midiática em um novo modelo regulatório que redistribui canais, limita a quantidade de licenças por pessoa ou empresa e estabelece restrições à propriedade cruzada de meios. Para promover a diversidade de conteúdos, a Lei argentina exige tempo mínimo de produção nacional, local e própria na grade da programação das emissoras. Promove também a pluralidade de vozes ao identificar três setores com igualdade de concessões: estatal, comercial e sem fins de lucro, cada um com 33% do espectro radioelétrico².

Inspirado na legislação da Argentina, o Equador conseguiu aprovar a sua *Ley Orgánica de Comunicación* em junho de 2013, após quatro anos de discussão no Parlamento, enfrentando acusações de ser um instrumento legal de censura (conhecida como *Ley Mordaza*). O projeto foi votado em sete sessões da Assembleia Nacional do Equador, em cada uma delas o texto foi aprovado por no mínimo 108 votos e 26 contra³. Para os opositores, a

² Íntegra da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* em: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/L%2026522.pdf>

³ Ecuador aprueba su ley de medios. *El País*, 26.03.2013. EM: <http://www.elpais.com.uy/mundo/ecuador-aprueba-ley-medios.html>

lei limita a liberdade de imprensa e de expressão de veículos não alinhados com o governo de Rafael Correa. O jornal equatoriano *Hoy*, fundado há 32 anos, anunciou a suspensão da edição impressa, provocada por boicote publicitário e por regulações restritivas – a Lei proíbe que donos de bancos sejam proprietários de meios de comunicação, como é o caso do *Hoy*⁴. Outro ponto polêmico da Lei é a criação da *Superintendencia de Información y Comunicación*, para vigiar, auditar, intervir e controlar a atuação dos meios de comunicação. Esse ponto levou setores da sociedade a pedirem uma análise da Comissão Interamericana de Direitos Humanos por entender que se trata de uma afronta aos direitos humanos e à democracia no país. A *Ley Orgánica* do Equador estabelece ainda uma nova divisão da concessão de frequências e licenças de rádio e televisão com o mesmo espaço para os setores público e comunitário; impõe limites ao monopólio comercial e cria o Conselho de Regulação e Desenvolvimento da Informação para tratar inclusive de conteúdos violentos, discriminatórios ou sexualmente explícitos. Em relação à regulamentação de conteúdos, a legislação institui sanção para emissoras que ‘desprestigiarem’ alguém ou tentarem reduzir sua credibilidade pública. Denominado de ‘linchamento midiático’, esse Artigo pode obrigar o veículo a divulgar pedidos públicos de desculpas ou retratação⁵. Questões como essa geram controvérsias e afetam a imagem internacional da legislação para a mídia na região. Em seguida à aprovação da lei argentina, o relator especial das Nações Unidas para a Liberdade de Expressão, Frank La Rue, afirmou que a Lei de Meios era um “exemplo mundial”. O mesmo especialista havia advertido em 2013 que a Lei de Meios promulgada no Equador tinha elementos que afetavam gravemente a liberdade de imprensa e liberdade de expressão⁶.

No Uruguai, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* provocou intensa discussão. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2013, depois de tramitar três anos, e foi aprovado pelo Senado em 2014. No entanto, foi novamente submetido à Câmara em dezembro de 2014 por conta de mudanças instituídas pelo Senado. Desde a primeira etapa de votação, os legisladores vinculados à *Frente Amplio*, partido político que apoiou o então presidente José Mujica, promoveram debates com representantes da sociedade e do governo. A lei uruguaia seguiu a mesma tendência do Equador e da Argentina ao definir distribuição equilibrada de frequências entre os setores público, comercial e comunitário. Também fixou limites de propriedade para evitar a concentração de meios e proibiu empresas de telefonia de explorarem emissoras de rádio e TV. Inclui, ainda, regras de proteção ao cidadão, como a restrição de horário para exibição de programas com violência. Assim como os outros dois países, a aprovação do projeto de Lei enfrentou a oposição da Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que identificou no texto restrições à liberdade de imprensa. A SIP é uma associação do patronato nas Américas, vista como conservadora e cuja atuação tem sido marcada pelo combate às novas leis de meios, utilizando sempre o discurso que classifica os novos marcos legais como ameaças à liberdade de imprensa. Jakobskind (2011) afirma que a entidade nem sempre foi enfática nessa defesa em outros momentos da história, notadamente de censura à imprensa durante governos militares, ou em episódios como o que aconteceu na Venezuela em 1998, quando a SIP ficou em silêncio em relação à doação comprovada de US\$ 1,5 milhão da CIA ao

⁴ Jornal equatoriano suspende edição impressa por restrições da lei de comunicação. AFP, em 26.06.2014. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2014/06/29/jornal-equatoriano-suspende-edicao-impressa-por-restricoes-da-lei-de-comunicacao.htm>

⁵ A íntegra da *Ley Orgánica de Comunicación* está disponível no endereço: http://www.asambleanacional.gob.ec/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf

⁶ Leyes de medios en Ecuador y en la Argentina: iguales, pero distintas. Perfil.com, em 29.03.2013. Disponível em <http://www.perfil.com/internacional/Leyes-de-medios-en-Ecuador-y-en-la-Argentina-iguales-pero-distintas-20130629-0072.html>

jornal *El Mercurio*, de oposição ao governo de Hugo Chávez.

Um ponto comum nas leis dos três países é o alinhamento a preceitos e princípios internacionais advogados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, por diretivas da Comissão Européia, por declarações e planos de ação das Conferências Mundiais da Sociedade da Informação de Genebra (2003) e de Túnis (2005), pelos documentos adotados pela ONU, entre os quais a Declaração Universal da Unesco sobre Diversidade Cultural. Esse alinhamento está expresso na defesa da democratização da comunicação e da informação; na defesa dos princípios de interculturalidade e pluralidade de conteúdo; e na responsabilidade social dos meios perante a audiência. O preâmbulo de cada uma das leis analisadas distingue o papel estratégico dos meios de comunicação, em todas as modalidades e regimes de propriedade, por poderem contribuir para a liberdade de expressão e a pluralidade de informação, a inclusão social e a promoção da diversidade cultural.

RECONFIGURAÇÃO DA MÍDIA PÚBLICA

As legislações analisadas evidenciam que Argentina, Uruguai e Equador serviram-se do novo marco legal como estratégia para iniciar um processo de reorganização da radiodifusão pública. Há vários anos o setor estava esquecido e estagnado em quase toda a América Latina pela total falta de investimentos para a contratação de pessoal e para a renovação da infraestrutura técnica e operacional e da própria programação. O aparelhamento das emissoras públicas por governos, especialmente nas ditaduras militares, resultou em perda de legitimidade e credibilidade, o que levou estes meios a baixíssimos níveis de audiência. A essência das mudanças em curso está no próprio conceito de comunicação assumido pelas legislações. O quadro a seguir sintetiza o conceito geral que conduz a reorganização do sistema de comunicação nos três países analisados – com destaque para o entendimento de meios audiovisuais, independente do tipo de exploração (serviço público ou interesse público).

Quadro 1 – Conceito de meio de comunicação audiovisual por país

⁷ *Reglamento General de la Ley Orgánica de Comunicación* de 27.01.2014. Disponível em <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/legislacion/reglamentos/2014/02/07/reglamento-general-a-la-ley-organica-de-comunicacion>

País	Serviço Audiovisual	Radiodifusão Pública
Argentina	Serviços de comunicação audiovisual são atividades de interesse público voltadas para o desenvolvimento sociocultural. A exploração dos serviços pode ser: por prestadores de gestão estatal, de gestão privada com fins de lucro e de gestão privada sem fins de lucro. O acesso ao espectro é equitativo. A Lei limita 33% das concessões para o setor privado sem fins de lucro (comunitárias e universitárias, por exemplo). O governo tem direito a um canal nacional em cada região e um em cada município.	Serviço de radiodifusão do Estado nacional. Os meios de gestão estatal podem ser explorados pelos estados provinciais, municípios, pela Cidade Autônoma de Buenos Aires, por universidades nacionais, povos originários e pela Igreja católica, reservadas as frequências para que todos cumpramos objetivos institucionais.
Equador	Meios de comunicação social são serviços públicos explorados por entidades públicas, privadas ou comunitárias com autonomia. A divisão do espectro deve seguir princípios de equidade: 34% para o setor comunitário, 33% para o público e 33% para o privado.	Meios públicos de comunicação social são pessoas jurídicas de direito público com autonomia e independência do poder político.
Uruguai	Serviços audiovisuais são de interesse público, que permitem exercer o direito à comunicação. O projeto de lei fixa limites de titularidade: uma pessoa jurídica não pode ter mais de três concessões de rádio ou TV aberta e nem mais de dois serviços na mesma banda em todo o território nacional.	Meios de comunicação audiovisual públicos são serviços públicos cuja gestão e titularidade estão a cargo de entidades públicas, estatais ou de universidades.

Fonte: *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Argentina, 2009); *Ley Orgánica de Comunicación* (Equador, 2013) e *Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Uruguai, 2013).

Os conceitos de radiodifusão pública nas leis analisadas podem parecer imprecisos porque de maneira geral a presença do Estado ainda é forte para a sustentabilidade do sistema, tanto do ponto de vista financeiro como de gestão, situação que pode fragilizar as características de independência e autonomia exigidas para entidades de natureza pública. A regulação da *Ley Orgánica de Comunicación* do Equador, em seu Artigo 78⁷, assinala que na cota de meios públicos podem fazer parte o que ficou conhecido como meios públicos de caráter oficial. Embora a distinção entre o que é governamental e o que é público seja desejável, ainda assim, na cota de 33% de canais destinados às emissoras públicas com alguma autonomia,

fatalmente ocorrerá no país andino uma forte concorrência do perfil oficial na ocupação do espectro radioelétrico. O exemplo serve para reiterar uma questão debatida com frequência no âmbito das políticas de comunicação, ou seja, a noção vacilante de serviço público na América Latina, como explicam Wimmer e Pieranti (2009):

Ora identifica-se aspectos orgânicos (serviço prestado por órgãos públicos), ora aspectos formais (serviço definido como público por disposições constitucionais e/ou legais e sujeito a regime de direito público), ora aspectos materiais (serviço correspondente a um relevante interesse da população não atendido adequadamente pela iniciativa privada) (apud AGUILLAR, 1999; MEIRELLES, 2004).

Ainda que conceitualmente pareçam pouco precisos, os artigos das leis relacionados com o setor público mostram que há pontos que os aproximam da noção tradicional defendida pela UNESCO (2001), que considera serviço público de radiodifusão como forma de transmissão produzida, financiada e controlada pelo público e para o público. A garantia da vinculação com o público está no compromisso assumido pelas emissoras de se pautarem pelo pluralismo, pela diversidade na programação, pela independência editorial e pela adoção de formas adequadas e estáveis de financiamento, de gestão transparente e práticas socialmente responsáveis. A análise desses elementos mostra como cada país interpreta a aplicação desses compromissos na reformulação da programação, na definição da estrutura de gestão e de mecanismos de financiamento.

SOB NOVA DIREÇÃO

As leis da Argentina, Equador e Uruguai podem propiciar condições para que haja, em médio ou longo prazo, uma consolidação das mudanças de ordem gerencial em emissoras públicas que já estavam sendo planejadas antes mesmo da sua aprovação. No caso do Uruguai, o texto aprovado incluiu diretrizes para aperfeiçoar o sistema atual.

Na Argentina, os veículos de radiodifusão dirigidos pelo Estado Nacional foram agrupados na *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA S.E.), empresa pública responsável pela operação da TV de gestão estatal (Canal 7), pela LRA Radio Nacional e pela RAE Radiodifusión Argentina al Exterior, que depende do Poder Executivo Nacional (PEN). A RTA é administrada por um diretório integrado por sete membros: um presidente (designado pelo PEN) e seis diretores (um designado pelo PEN, três por uma Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual e dois pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual). A empresa tem como função e responsabilidade a organização de produção e distribuição de conteúdo em todo o espectro de meios de comunicação que façam parte das licenças que estão sob controle do Estado Nacional.

Embora a direção da empresa seja totalmente vinculada ao governo de Estado, a lei de meios criou o *Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos*, cuja competência é exercer o controle social sobre o cumprimento dos objetivos e obrigações da RTA S.E, dentre os quais o

⁸ Pedido de informes sobre Radio y Televisión Argentina. Disponível em www.normamorandini.com.ar/?p=6200#sthash.ZvMPDqGV.dpuf

respeito e a promoção ao pluralismo político, social e cultural; a garantia do direito à informação; a difusão das atividades dos poderes do Estado em nível nacional e provincial. O Conselho não tem ingerência direta na gestão de emissoras, mas pode influenciá-la ao exercer a função de supervisão e análise, especialmente de informes de gestão da empresa, de emissão de parecer e de sugestão de ações. A formação do Conselho contempla a participação de representantes da sociedade. São 16 integrantes, dos quais seis representantes do governo e do poder legislativo, e os demais de diferentes áreas da sociedade – nomes indicados por faculdades nacionais de jornalismo, sindicatos do setor da radiodifusão e organizações não-governamentais, entre outros. O Conselho ainda não foi constituído desde a aprovação da Lei. Ou seja: está previsto, mas não funciona, o que provocou interpelação à RTA S.E. pela senadora argentina Norma Morandi⁸. A *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*, também prevista na Lei, começou a funcionar em novembro de 2012: seu titular é escolhido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, com mandato de quatro anos que pode ser renovado uma única vez. Está vinculado à *Comisión Bicameral do Congreso Nacional* e representa o interesse do público (ouvinte e telespectadores), sendo responsável pelo atendimento a queixas contra emissoras de rádio e TV. Pode convocar audiências públicas em diferentes regiões do país para avaliar o funcionamento dos meios de radiodifusão e emite recomendações públicas a canais que cometam infrações.

No Equador, o novo marco legal definiu o modelo de organização da *Empresa Pública Televisión y Radio de Ecuador* (EPRTVEcuador) criada em 2010 para gerir a *Radio Pública del Ecuador* (RPE) e a Ecuador TV. A empresa é legalmente definida como de direito público, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com autonomia financeira, econômica, administrativa e de gestão. Na prática, a EPRTV Ecuador possui estrutura e direção vinculadas ao governo porque está subordinada ao Ministério das Telecomunicações – a diretoria executiva é indicada pelo Presidente da República, uma condição que fragiliza a independência que deve caracterizar o serviço público. A Empresa é gerida por três conselhos: executivo, editorial e cidadão. O conselho executivo é constituído por um presidente e três diretores e sua tarefa consiste em definir políticas para cada emissora de rádio e TV, critérios para oferta de serviços e gerenciamento de orçamento. Ao conselho editorial cabe o planejamento, a execução e a avaliação da programação dos meios públicos, respondendo pela sua linha editorial. Também fazem parte desse conselho representantes de jornalistas que trabalham nas emissoras da empresa. A Lei estabelece ainda que cada emissora de rádio ou TV pública deve instituir um *Consejo Consultivo Ciudadano* conforme normas previstas na *Ley de Participación y Control Social*. O conselho é o espaço da participação de cidadãos que atua na supervisão da aplicação das diretrizes estratégicas estabelecidas pela empresa. Até agora apenas a Ecuador TV criou o seu conselho consultivo cidadão, composto por 15 membros de reconhecido prestígio profissional e de diferentes setores da sociedade – entre pesquisadores, especialistas em direito da comunicação, professores universitários.

A recente legislação uruguaia propõe novo reordenamento do setor com a criação do *Sistema Nacional de Rádio y Televisión Público de Uruguay*

como entidade de direito público não estatal para gerir e operar emissoras de rádio e TV públicas. O sistema está vinculado ao Ministério da Educação Cultura e estará sujeito à fiscalização de organismos de controle a exemplo do Tribunal de Contas, como acontece no Brasil. Adotará um modelo de gestão a fim de dar maior autonomia técnica e fortalecer a estrutura de funcionamento das emissoras. O Sistema deverá ser dirigido por um conselho diretivo integrado por três membros indicados pelo Presidente da República com prévia anuência da Câmara de Deputados – o texto legal prevê que os indicados tenham alta qualificação profissional e não pertençam aos quadros de veículos privados.

Diferentemente do Equador e Argentina, a legislação uruguaia não prevê a criação de um conselho consultivo com representação da sociedade e com a tarefa de fiscalizar e avaliar o desenvolvimento de rádios e TVs públicas. No entanto, é preciso considerar que a normativa é integrada e, por isso, considera que todos os segmentos da radiodifusão, independente de sua natureza, devem estar submetidos ao controle do *Consejo de Comunicación Audiovisual* e da *Comisión Honorária Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual*. O primeiro é composto por integrantes da administração do Estado e seu trabalho é fiscalizar a aplicação da lei, o que inclui os meios públicos. O segundo deve atuar de forma independente na órbita do *Consejo de Comunicación Audiovisual* com a finalidade de avaliar e analisar as ações em torno da aplicação da lei, podendo emitir opinião em trâmites de autorização de licenças, presidir audiências públicas e colaborar na elaboração de leis. Devem integrar a *Comisión Honorária* 14 membros representantes dos ministérios da Educação e de Minas e Energia, de universidades públicas, titulares de serviços de comunicação audiovisual, representantes da indústria do setor e integrantes de organizações não-governamentais que promovam estudos na área.

Embora a gestão do sistema público de radiodifusão dos países analisados ainda tenha forte presença estatal na administração, não se pode desconsiderar que os novos marcos legais abrem oportunidades de participação social com a criação de conselhos consultivos dos entes públicos de radiodifusão. Esses instrumentos, com forte apelo político, têm potencial para zelar pela qualidade e pela diferenciação da programação sob o olhar de diferentes segmentos da sociedade e são essenciais para que obtenha êxito no complicado processo de valorização do serviço público de radiodifusão e de sua ascensão perante a população como alternativa viável à mídia comercial. A expectativa – mesmo que ideal – é que os processos para a escolha de integrantes desses conselhos e, sobretudo, para o funcionamento desses espaços de representação cidadã sejam efetivamente transparentes e democráticos, evitando que se tornem apenas um meio de encenar a participação da sociedade sem efetivá-la na prática.

INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA

O financiamento e seu incremento são cruciais para que as emissoras públicas possam oferecer programações de qualidade e em sintonia com as tendências contemporâneas do setor, aplicadas na produção diversa de conteúdos, formatos e gêneros. De modo geral, a produção de alguns conteúdos e gêneros de programas e a oferta de uma programação mais

elaborada costumam custar mais e gerar menor retorno financeiro (MENDELL e SALOMON, 2011: 50). Na maioria das vezes, o financiamento exclusivo do Estado não é suficiente para manter um padrão mínimo de qualidade da produção. A dependência de uma única fonte de recursos – predominantemente oficial – que, associada a um tipo de gestão precária e sem fiscalização da sociedade, tem historicamente fragilizado a autonomia e favorecido o controle das emissoras por parte dos governos. Diversificar as formas de ingresso de recursos é um importante instrumento para romper com a cultura tradicional do “quem paga manda”. Os marcos legais analisados incluem dispositivos que permitem, em graus distintos, a diversificação das fontes de financiamento.

Na Argentina, 20% do imposto criado pela *Ley de Medios* a ser pago pelas empresas que recebem concessões de rádio e TV devem financiar o serviço de radiodifusão pública. Nas legislações do Equador e do Uruguai não há dispositivos de repasse de impostos, mas assim como a Argentina, permitem que as emissoras vendam espaços publicitários da programação desde que o conteúdo seja compatível com seus objetivos e missão. O quadro abaixo aponta os mecanismos de financiamento previstos em lei:

Quadro 2 – Mecanismos de financiamento de meios públicos por país

Argentina	Equador	Uruguai
1. 20% do imposto criado pela lei de meios para tributar o faturamento de empresas que exploram o espectro eletromagnético	1. Orçamento do Estado	1. Orçamento do Estado
2. Fundos atribuídos pela Ley de Presupuesto Nacional	2. Venda de espaço publicitário	2. Venda de serviços e produtos
3. Comercialização de publicidade	3. Comercialização de produtos e serviços	3. Doações, heranças e legado que venham a receber. Empresas que fizerem doações a meios públicos terão benefícios fiscais.
4. Comercialização da produção de conteúdo das emissoras	4. F u n d o s provenientes de doações, patrocínios e cooperação nacional e internacional	
5. Patrocínios		
6. Doações e heranças ou qualquer outra fonte de financiamento compatível com os objetivos das emissoras públicas		

Fonte: *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Argentina, 2009), *Ley Orgánica de Comunicación* (Equador, 2013) e *Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Uruguai, 2013).

Outra oportunidade aberta pelas leis de meios nos países analisados é o direito de acesso a conteúdos de interesse relevante. Na Lei argentina, o Artigo 77 estabelece que, por meio dos serviços de comunicação audiovisual, a sociedade tem direito ao acesso universal a conteúdos informativos de interesse relevante e de acontecimentos esportivos, de encontros futebolísticos e outros gêneros ou especialidades. Na prática,

significa que o governo pode assumir a tarefa de obter direitos exclusivos de transmissão de futebol que antes eram acordados somente entre canais privados. Isso aconteceu quando a TV Pública Canal 7 e a Rádio Nacional Argentina passaram a ter espaço em suas programações para transmissão de futebol, inclusive dos jogos da Copa do Mundo de 2014, evitando que um grupo privado detivesse sozinho os direitos de transmissão. A participação da mídia pública na transmissão esportiva de jogos de futebol fez aumentar a audiência e a possibilidade de faturamento com publicidade. Dispositivo semelhante ao da Lei argentina está presente na legislação uruguaia: de acordo com o Artigo 38 caberá ao *Sistema Nacional de Rádio y Televisión Público de Uruguay* retransmitir o evento esportivo que venha a ter direitos exclusivos.

INVESTIMENTO EM PROGRAMAÇÃO

O ponto de partida para fortalecer a programação de emissoras de rádio e TV com base em princípios de interesse público, nas três leis analisadas, foi a fixação de cotas de produção nacional tanto para o setor comercial como para o público. O percentual de conteúdo nacional para as emissoras públicas é superior ao exigido para as comerciais, com exceção da Argentina, que trata ambas com equidade.

Quadro 3 – Conteúdo da programação de rádios e TVs públicas

	Argentina	Equador	Uruguai
Televisão	60% de produção própria 20% de produção independente	40% da programação diária com produção nacional. Este conteúdo deve incluir 10% de produção nacional independente.	60% da programação diária de TV de produção nacional ou co-produção Ao menos 30% de produção de independente 2 horas de programação semanal com agenda cultural 2 horas de filmes por semana, sendo 1 de produção nacional independente.
Rádio	60% de produção própria 20% de produção independente	50% da programação de música de origem nacional	30% da programação de música de origem nacional

Fontes: *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Argentina, 2009)*, *Ley Orgánica de Comunicación (Equador, 2013)* e *Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Uruguai, 2013)*.

Para implementar a política de aumento da produção nacional, a Argentina estabeleceu na Lei que caberá ao poder executivo criar o *Fondo de Fomento Concursable para la Producción de Programas de Televisión*

de Calidad para Niños, Niñas y Adolescentes, em fase de organização pela Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA⁹. Diferente da Argentina, a Lei equatoriana prevê fomento para rádios e TVs públicas e comerciais por meio da obrigatoriedade de aplicação de 2% do total de faturamento anual do meio ou sistema midiático na produção de conteúdo nacional. O valor é progressivo, podendo chegar a 5% de acordo com a área de cobertura da emissora. No caso de emissora pública, a Lei determina que o percentual de investimento deve ser extraído dos recursos recebidos do governo. Isso significa que a empresa pública não pode utilizar a verba que recebe apenas para manter folha de pagamento e despesas correntes. Nesse contexto, precisa planejar para investir na melhoria da programação. No Uruguai, está prevista a criação de um fundo de promoção do setor de comunicação audiovisual com o objetivo de fomentar e desenvolver a indústria. O fundo será mantido com o que poderá ser arrecadado da taxa de licença e renovação de prazo para exploração de concessões paga pelas empresas/emissoras.

⁹ Ver : Se presentó una guía de buenas prácticas comunicativas sobre niñez y adolescencia. *Ministerio del Desarrollo Social*, 16.04.2014. Disponível em <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia.aspx?Id=3196>

Em alguns países da América Latina, a implantação da TV digital e as mudanças no marco regulatório colaboraram para que as emissoras, especialmente as de TV, pudessem iniciar uma reorganização de suas programações e melhorarem a diversidade de conteúdo ao darem voz a setores antes mantidos à margem. No caso argentino, a TV Pública Canal 7 recebeu investimento para renovar equipamentos de transmissão e levar o seu sinal a mais de 100 cidades. O sistema público avançou também na criação de canais digitais – como o Paka Paka, dedicado ao público infantil; o INCAA TV, para exibição de filmes nacionais; o Canal Encuentro, voltado para questões de cidadania; e o Tecnópolis, canal em sinal digital aberto voltado para os temas ciência e tecnologia. As rádios públicas investiram em plataformas na internet e na interiorização do sinal para chegar a localidades antes não atendidas – a Radio Nacional Argentina tem hoje 48 emissoras em funcionamento, 10% a mais do que o número de canais existentes há seis anos.

LIÇÕES PARA O SETOR

As leis de meios avançaram na democratização da comunicação na América Latina, como mostra Moraes (2013):

O fato alentador é a conversão de algumas de tais premissas em políticas públicas de comunicação, englobando providências para desfazer monopólios na radiodifusão; apoiar meios alternativos e comunitários e descentralizar os canais de veiculação; incentivar a produção audiovisual independente; garantir maior equanimidade nos acessos ao conhecimento e às tecnologias; e promover a geração e a distribuição de conteúdos regionais e locais sem fins comerciais (MORAES, 2013).

Na Argentina, as concessões de rádio e TV agora são intransferíveis – um empresário que receber um canal não pode vendê-lo depois, como ocorre com frequência no Brasil. Também cria mecanismos que impedem a concentração midiática ao limitar o número de canais por empresa – com essa medida foi possível colocar em prática a democratização dos

meios, porque a legislação acabou com a figura do 'direito adquirido' para as empresas que têm número maior de licenças do que o previsto na lei. A equidade na divisão do espectro entre os setores público, privado e comunitário significa, na prática, que nenhum dos três tipos de prestadores dos serviços de comunicação audiovisual poderá controlar mais de um terço das concessões outorgadas.

Em linhas gerais, o marco jurídico nos três países analisados já permitiu (ainda que inicialmente no caso argentino e deverá favorecer ainda mais no Equador e no Uruguai) o início do processo de reorganização do sistema público de rádio e TV ao criar condições para, ao longo dos próximos anos, diversificar a oferta de conteúdos, renovar a programação e implantar outras formas de financiamento, por exemplo. São ações que denotam um processo real de mudanças institucionais que pretendem reposicionar os meios públicos para os cidadãos. Esse processo, porém, é bastante complexo e apresenta vários desafios para as emissoras, pois significa promover mudanças significativas na postura e em atos dos governos junto aos meios e na cultura organizacional das próprias emissoras, movimentos fundamentais para a reconquista da credibilidade junto as audiências.

As transformações estão apenas no início e, espera-se, tratarão de estabelecer e consolidar, com o passar do tempo e no âmbito dos meios, práticas que consolidem uma nova cultura com viés crítico que se alimente e se renove a partir de avaliações contínuas das emissoras – e de seus próprios públicos – sobre o quê e como produzem, estabelecendo assim novas posturas em suas programações, com um perfil de produção e conteúdo mais dinâmico. Podem incluir criações que se apropriem de elementos do cotidiano dos seus públicos e, desta forma, estabeleçam efetivamente identidade, aproximação e legitimidade com o cidadão. Enfim, a trajetória de ações que levou a aprovação dessas novas normas foi, apesar de importante, apenas o primeiro passo de um longo e necessário caminho de transformações de natureza cultural, econômica, política e social que deverá ser percorrido pela radiodifusão pública desses países em busca de seu fortalecimento e do cumprimento dos objetivos que definem o setor.

REFERÊNCIAS

BECERRA, M. E MASTRINI, G. Los dueños de la palabra. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

BIANCO, N., ESCH, C. E., MOREIRA, S.V. Public Radio Broadcasting: Working out Concepts in Latin America. Congress of the Latin American Studies Association. San Francisco, California, maio de 2012.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. Revista de Sociologia e Política n.27. Curitiba, novembro de 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200008&lng=en&nrm=iso

ESSER, F.; HANITZSCH, T. On the Why and How of Comparative Inquiry in Communication Studies. IN ESSER, F. and HANITZSCH, T. The

Handbook of Comparative Communication Research. London: Routledge, 2012, p. 3-22.

JAKOBSKIND, A. Reações à democratização da informação. Observatório da Imprensa, edição 406 de 07/11/2006. Disponível em http://www.observatoriodaimpresa.com.br/news/view/reacoes_a_democratizacao_da_informacao

LEY n° 26.552 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Argentina. Disponível em: <http://www.afsca.gov.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>

LEY ORGÁNICA DE COMUNICACIÓN. Ecuador/ Disponível em: http://www.asambleanacional.gob.ec/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf

LIMA, Venício A. Para garantir o direito à comunicação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MENDEL, T.; SALOMON, E. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. Unesco, Série Debates CIn° 7 – Fevereiro 2011.

MORAES, Denis. Por que a Ley de Medios da Argentina é referência fundamental para a América Latina. ALAI, América Latina en Movimiento, 2013. Disponível em <http://alainet.org/active/61215>

PROYETO DE LEY de Comunicación Audiovisual – Uruguay. Disponível em: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/cons_min_682_anexo.pdf

REGLAMENTO General de la Ley Orgánica de Comunicación de 27.01.2014. Disponível em <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/legislacion/reglamentos/2014/02/07/reglamento-general-a-la-ley-organica-de-comunicacion>

UNESCO. Public Broadcasting: Why? How?. 2001. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>

WIMMER, M. E PIERANTI, O.P. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, vol. XI, n. 1, janeiro – abril / 2009.