

Lei de meios como estratégia de fortalecimento da radiodifusão pública: o caso da Argentina, Equador e Uruguai¹

Nelia R. Del Bianco (UnB)²
Carlos Eduardo Esch (UnB)³
Sonia Virgínia Moreira (UERJ)⁴

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 de meios aprovadas na Argentina e Equador e do projeto de lei do Uruguai em tramitação no legislativo. O objetivo foi identificar avanços que os novos marcos legais proporcionaram para o funcionamento de emissoras públicas sob os aspectos de organização do sistema de radiodifusão, modelo de gestão, participação social e financiamento. Discute, ainda, em que medida as leis avançaram no sentido de desvincular a imagem de emissora pública de meio governamental ou estatal. No final, aponta os desafios que essas mudanças trazem para a sustentabilidade do sistema público de radiodifusão.

Palavras chaves: Radiodifusão Pública, Políticas de Comunicação, Lei de Meios.

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 emergentes com perfil progressista e popular que estão promovendo uma onda de mudanças políticas bastante diversificadas, mas, de maneira geral, implementando medidas cujo significado se opõe frontalmente, à aquelas tomadas por governos da última década do século passado, notadamente marcadas pelo viés ideológico neoliberal. Muitas de suas ações são motivadas pela filiação histórica dessas lideranças à luta pela democratização ou defesa de segmentos da sociedade marginalizada (COUTINHO, 2006, p. 118),

Um dos aspectos mais destacados decorrentes da ascensão ao poder dessas lideranças populares foi o estabelecimento de condições favoráveis à participação de atores sociais no

¹ Trabalho apresentado no GP de Rádio e Mídia Sonora, XIV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² 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). E-mail: nbianco@uol.com.br

³ 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. E-mail: caduesch@hotmail.com

⁴ 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). E-mail: soniavm@gmail.com

contexto das disputas políticas, setores estes que, por vezes, têm protagonizado a luta por controle de determinados recursos nacionais (como petróleo, gás, água, minérios etc.) – tratados como um patrimônio do povo. A participação ativa desses segmentos sociais tem exigido também mudanças profundas na estrutura social, governamental e, principalmente, de poder, incluindo um dos setores mais resistentes às modificações: o da comunicação.

Países como Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela e Bolívia alteraram seus marcos regulatórios da radiodifusão na última década com a aprovação pelos seus respectivos legislativos que modificaram parâmetros importantes que regiam a distribuição e funcionamento de emissoras de rádio e televisão. Assim, estabeleceu-se um contexto de conflito – político e jurídico – entre setores que defendem uma nova perspectiva de tratar meios de comunicação eletrônicos e segmentos cuja visão tradicional e histórica está sustentada na forte concentração dos meios de comunicação nas mãos de dinastias familiares. Há uma grande expectativa em torno da capacidade política desses governos em obter êxito, a longo prazo, nessa tarefa de diversificar o cenário midiático e dar visibilidade às demandas dos movimentos sociais da região, ao mesmo tempo em que precisa harmonizar essa ação com o papel de regulador do mercado de comunicação que o Estado desempenha.

O objetivo desse *paper* é mapear as principais mudanças que as Leis de Meios na Argentina e no Equador e a proposta de Lei no Uruguai promovem no sentido de propiciar condições para a reorganização da radiodifusão pública naqueles países, aproximando o setor de princípios semelhantes aos de emissoras de serviço público na Europa e de interesse público nos Estados Unidos. Entre esses princípios 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; e d) diferenciação quanto à abordagem de temas normalmente negligenciados pela mídia comercial (UNESCO, 2001).⁵

A análise parte do pressuposto de que a criação de novos marcos legais com base em princípios democráticos, com ampla discussão nos parlamentos e consultas a segmentos sociais durante os processos de votação ou elaboração, propicia mudanças de natureza estrutural no segmento da radiodifusão pública porque: a) estabelece novas formas de gestão com participação social em emissoras e redes de rádio e TV até então sob comando exclusivamente governamental/estatal; b) abre oportunidade para alterar o modelo de

⁵ 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.

financiamento historicamente centrado em recursos do governo; c) permite a redistribuição do espectro radioelétrico de modo a estabelecer equilíbrio na ocupação de canais entre as emissoras públicas, estatais, comunitárias e privadas; d) estabelece novo ordenamento jurídico ao transformar antigas emissoras estatais em empresas públicas; e) favorece a criação de novos canais de televisão nacionais e transnacionais; e f) cria mecanismos de fomento à produção cultural e retomada da produção independente audiovisual.

As mudanças proporcionadas pelo novo marco legal ainda estão em fase de implantação, especificamente na Argentina e no Equador, onde leis de comunicação recentes estão em vigor. No Uruguai, em junho, o projeto de lei estava em fase final de votação no Legislativo. O processo de reordenamento legal demonstra, na prática, que começa a ser assimilado na dinâmica de funcionamento das emissoras de rádio e TV em cada país. Alcança 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 incluídos em orçamentos governamentais (BIANCO, ESCH E MOREIRA, 2012).

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* acabou servindo de inspiração a outros governos da América Latina em sintonia com a agenda de reivindicações de entidades e movimentos sociais 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 por meio de audiências públicas e a produção e apresentação de estudos e propostas por sindicatos e organizações não-governamentais, entre outros. Chama atenção no texto legal 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 de formulação democrático e transparente de sua construção (LIMA, 2014, p. 14).

Mesmo com amplo 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 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 radioelétrico.⁶

Inspirado na legislação da Argentina, o Equador conseguiu aprovar a sua *Ley Orgánica de Comunicación* em junho de 2013, depois de quatro anos de discussão no Parlamento enfrentando acusações de ser um instrumento legal de censura (*Ley Mordaza*). O projeto foi votado em sete sessões da Assembleia Nacional do Equador, em cada uma delas aprovado por no mínimo 108 votos e 26 contra⁷. Para a oposição, a 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, o caso do *Hoy*⁸. 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 pedir uma análise da Comissão Interamericana de Direitos Humanos por entenderem 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

⁶ Íntegra da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* em:
<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/L%2026522.pdf>

⁷ Ecuador aprueba su ley de medios. *El País*, 26.03.2013. EM: <http://www.elpais.com.uy/mundo/ecuador-aprueba-ley-medios.html>

⁸ 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>

sua credibilidade pública. Denominado de ‘linchamento midiático’, esse Artigo pode obrigar o veículo a divulgar pedidos públicos de desculpas ou fazer retratação.⁹ Questões como essa geram controvérsias e afetam a imagem internacional das leis na região. Em seguida à aprovação da lei argentina, o relator especial das Nações Unidas para Liberdade de Expressão, Frank La Rue, afirmou que a Lei era um “exemplo mundial”. O mesmo especialista advertiu em 2013 que a Lei de Meios promulgada no Equador tinha elementos que afetavam gravemente a liberdade de imprensa e liberdade de expressão¹⁰.

No Uruguai, o projeto para uma *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* provoca intensa discussão. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2013 depois de tramitar três anos e estava previsto para entrar na pauta do Senado para votação final até setembro de 2014. Desde a primeira etapa de votação, os legisladores vinculados à *Frente Amplio*, partido político que apoia o presidente José Mujica, tem promovido debates com representantes da sociedade e do governo. O projeto de lei em debate no Uruguai segue a mesma tendência do Equador e da Argentina ao definir a distribuição equilibrada de frequências entre os setores público, comercial e comunitário. Também sugere fixar limites de propriedade para evitar a concentração de meios e proíbe empresas de telefonia de explorar 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, o projeto de Lei enfrenta a oposição da Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que identifica no texto restrições à liberdade de imprensa. A SIP é uma associação do patronato conservador das Américas, cuja atuação tem sido marcada pelo combate às novas leis de meios, utilizando sempre o discurso que classifica os novos marcos legais como de risco à liberdade de imprensa. Jakobskind (2011)¹¹ afirma que a entidade nem sempre foi enfática nessa defesa em outros momentos da História, de censura à imprensa durante governos militares ou em episódios como o da Venezuela em 1998, quando a SIP ficou em silêncio em relação à doação comprovada de US\$ 1,5 milhão da CIA ao 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

⁹ A íntegra da *Ley Orgánica de Comunicación* está disponível no endereço:

http://www.asambleanacional.gob.ec/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf

¹⁰ 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>

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

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 das leis aqui analisadas está expresso na defesa da democratização da comunicação e da informação; dos princípios de interculturalidade e pluralidade de conteúdo; da responsabilidade social dos meios perante a audiência. O preâmbulo de cada uma das leis e também o projeto de lei, distingue o papel estratégico dos meios de comunicação, em todas as modalidades e regimes de propriedade, por contribuírem para a liberdade de expressão e a pluralidade de informação, a inclusão social e a promoção da diversidade cultural.

Reconfiguração da mídia pública

A legislação analisada evidencia 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 estagnado em quase toda a América Latina por falta de investimentos para renovação da infraestrutura, de pessoal e de 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 conceito de comunicação. 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

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 cumpram os 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	Meios públicos de comunicação social são pessoas jurídicas de direito público com autonomia e independência do poder político.

o público e 33% para o privado.

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.

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).

Os conceitos de radiodifusão pública nas leis analisadas pode parecer imprecisa 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 78,¹² assinala que na cota de meios públicos podem fazer parte meios público de caráter oficial. Embora a distinção entre governamental e público seja desejável, ainda assim a cota de 33% destinada a emissoras públicas com alguma autonomia terá forte concorrência do perfil oficial. O exemplo serve para reiterar uma questão debatida com frequência no âmbito das políticas de comunicação, a noção vacilante de serviço público na América Latina como explicam Wimmer e Pieranti (2009):

Ora identifica-se a 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 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 de financiamento, transparência e responsabilidade. 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.

¹² *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>

Sob nova direção

As leis da Argentina e Equador propiciaram condições para consolidar mudanças de ordem gerencial em emissoras públicas que estavam sendo planejadas antes mesmo de sua aprovação. No caso do Uruguai, o texto do projeto de lei inclui 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), LRA Radio Nacional e RAE, 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 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 influenciar 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 setores 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 Morandi.¹³ A Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, também prevista na Lei, começou a funcionar em 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

¹³ Pedido de informes sobre Radio y Televisión Argentina. Disponível em www.normamorandini.com.ar/?p=6200#sthash.ZvMPDqGV.dpuf

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 definida por lei como de direito público, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com autonomia financeira, econômica, administrativa e de gestão. Na prática, a EPRTVEcuador possui estrutura e direção vinculadas ao governo porque está subordinada ao Ministério das Telecomunicações – a diretoria executiva é indicada pelo Presidente da República. 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 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 – como pesquisadores, especialistas em direito da comunicação, professores universitários.

O projeto de lei para os meios do Uruguai 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 rádios e TVs públicas. No projeto em discussão, o sistema está vinculado ao Ministério da Educação Cultura e sujeito à fiscalização de organismos de controle a exemplo do Tribunal de Contas, como acontece no Brasil. Adota um modelo de gestão que dá maior autonomia técnica e fortalece a estrutura de funcionamento das emissoras. O Sistema proposto é dirigido por um conselho diretivo integrado por três membros indicados pelo Presidente da República com prévia anuência da Câmara de Deputados – o texto prevê que os indicados tenham alta qualificação profissional e não pertençam aos quadros de veículos privados.

Diferente do Equador e Argentina, o projeto de lei uruguaio não prevê a criação de conselho consultivo com representação da sociedade, 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 considera que todos os segmentos da radiodifusão 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, analisar as ações em torno da aplicação da lei, podendo emitir opinião em tramites de autorização de licenças, presidir audiências públicas e colaborar na elaboração de leis. Deverão 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 gestão, não se pode desconsiderar que o novo marco legal abriu uma oportunidade de participação social com a criação de conselhos consultivos. Esses instrumentos têm potencial para zelar pela qualidade e diferenciação da programação sob o olhar de diferentes partes da sociedade e são essenciais para a materialização do serviço público como alternativa à mídia privada. A expectativa é que os processos de escolha de integrantes desses conselhos 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 é crucial para que as emissoras públicas possam oferecer programação de qualidade com diversidade de conteúdo, formatos, gêneros e tendências. 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, p. 50). Muitas vezes o financiamento do Estado não é suficiente para manter um padrão de qualidade da produção. Outro aspecto a considerar é a dependência de uma única fonte de recursos, que associada a um tipo de gestão precária e sem fiscalização da sociedade pode fragilizar a autonomia e favorecer o controle governamental. Diversificar as formas de financiamento significa romper com a cultura tradicional do “quem paga manda”. As leis da Argentina e do Equador incluem dispositivos que permitem 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 deve financiar o serviço de radiodifusão pública. Na Lei do Equador e no projeto de lei do Uruguai não há dispositivo de repasse de impostos, mas assim como a Argentina, o novo marco legal permite que as emissoras vendam espaço publicitário 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 <i>Ley de Presupuesto Nacional</i>	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. Fundos 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		

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).

Outra oportunidade aberta pelas leis e pelo projeto de lei 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 ter espaço em sua programação 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 no projeto em tramitação no Congresso do Uruguai: de acordo com o Artigo 38 cabe ao Sistema Nacional de Rádio y Televisión Público de Uruguay retransmitir o evento esportivo que venha 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 duas leis e no projeto de lei analisados, foi a fixação de cotas de produção nacional tanto para o setor comercial como público. O percentual de conteúdo nacional para as emissoras públicas é superior ao exigido para as comerciais, com exceção da Argentina, que trata os dois segmentos 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*, que está em fase de organização pela (AFSCA)¹⁴. 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

¹⁴ 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>

para manter folha de pagamento e despesas correntes: precisa se planejar para investir na melhoria da programação. No Uruguai, o projeto de lei em discussão prevê 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.

Em 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 reorganizar sua programação e melhorar a oferta de diversidade de conteúdo ao dar voz a segmentos sociais antes marginalizados. No caso argentino, a TV Pública Canal 7 recebeu investimentos para renovar equipamentos de transmissão e levar o seu sinal a mais de cem 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 que tem hoje 48 emissoras em funcionamento, 10% a mais do que o número de canais constituídos nos últimos seis anos.

Lições para o setor

As leis de meios avançaram na luta pela 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 que serão outorgadas.

Em linhas gerais, o marco jurídico em dois dos três países analisados permitiu iniciar uma reorganização do sistema público de rádio e TV ao criar condições para diversificar a oferta de conteúdos, renovar a programação e implantar formas inovadoras de financiamento, entre outras medidas, em ações que denotam um processo real de promoção de mudanças. Esse processo, porém, é altamente complexo e apresenta vários desafios para as emissoras, pois significa fazer mudanças na cultura institucional. As transformações estão no início e tratam de estabelecer, no âmbito dos meios, práticas que consolidem uma cultura crítica que se alimente e se renove a partir de avaliações contínuas das emissoras, estabelecendo novas posturas em suas programações e apresentando um perfil de produção e conteúdo que se aproprie de elementos do cotidiano do seu público criando, assim, maior identidade, aproximação e legitimidade com o cidadão.

Referências bibliográficas

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

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

Ley Orgánica de Comunicación. Ecuador/ Disponível no endereço: 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. e SALOMON, E. (2011). *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Unesco, Série Debates CI n° 7 – Fevereiro.

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.