

Democratização da comunicação: indicadores comparativos de media policy e a televisão no Mercosul

*Democratization of communication: comparative indicators
of media policy and TV industry in Mercosur*

*Democratización de la comunicación: indicadores comparativos
de la política de medios y la televisión en el Mercosur*

Chalini TORQUATO BARROS

Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación
N.º N.º 130, diciembre 2015 - marzo 2016 (Sección Informe, pp. 347-363)
ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X
Ecuador: CIESPAL
Recibido: 16-02-2016 / Aprobado: 06-06-2016

Resumo

O artigo traz a síntese de método e resultados de uma pesquisa de doutorado sobre a regulação da TV em países do Mercosul. Uma estrutura de categorias de indicadores foi desenvolvida para fundamentar a análise comparativa de políticas de mídia – com análise documental, entrevistas e interpretação qualitativa dos resultados, considerando-se aspectos históricos e contextuais. A aplicação da metodologia de indicadores trouxe um mapa panorâmico com informações relevantes para a análise comparativa e que, quando interpretados dentro dos contextos analisados, demonstram a necessidade de um processo perene de participação para assegurar o fortalecimento da sociedade civil como ator político, para que a democratização da comunicação possa ser possível.

Palavras-chave: método comparativo; indicadores; democratização; políticas; televisão; Mercosul.

Abstract

The article presents the synthesis of methods and results of a doctoral research on the regulation of TV in Mercosur countries. A structure of categories of indicators has been developed to support the comparative analysis of media policies; from document analysis, interviews and qualitative interpretation of the results, considering historical and contextual aspects. The application of the indicators methodology brought a panoramic map with relevant information for comparative analysis and, when interpreted within the analyzed contexts, demonstrated the need for a constant process of participation to ensure the strengthening of civil society as a political actor and to make possible the democratization of communication.

Keywords: comparative method; indicators; democratization; policy; TV; Mercosur.

Resumen

El artículo presenta una síntesis del método y los resultados de una investigación doctoral sobre la regulación de TV en países del Mercosur. Se desarrolló una estructura de categorías de indicadores para apoyar el análisis comparativo de políticas de medios; a partir de análisis documental, entrevistas e interpretación cualitativa de los resultados, teniendo en cuenta los aspectos históricos y contextuales. La aplicación de la metodología aportó un mapa panorámico y, dentro de los contextos analizados, demostró la necesidad de un proceso de participación perdurable para asegurar el fortalecimiento de la sociedad civil como un actor político, para que la democratización de la comunicación pueda ser posible.

Palabras clave: método comparativo; indicadores; democratización; políticas; televisión; Mercosur.

1. Introdução

A intensificação nos últimos anos das discussões político-regulatórias acerca dos mercados midiáticos em países latino-americanos tem feito ganhar força espaços de debate sobre as estruturas do mercado de comunicação. Em meio a um contexto internacional de desafios relativos a novos modelos de negócio, novas formas de consumo e de relacionamento nas redes de comunicação, os Estados nacionais têm sido questionados em seu papel regulador. No caso da América Latina, nos debates em torno dos mercados midiáticos tem ganhado força as denúncias relativas ao oligopólio da palavra, resultado de um favorecimento histórico de elites políticas e econômicas, numa relação de complacência com os Estados nacionais e suas legislações permissivas.

Juntamente à consolidação democrática nos países latino-americanos, o acesso mais ampliado à informação e as redes de comunicação, o ativismo da sociedade civil tem se articulado em mobilizações protagonistas de iniciativas que reivindicam maior atenção ao interesse público, participação institucional e a retomada da defesa do direito à comunicação. Ainda que em diferentes medidas de um país para o outro, algumas dessas pautas têm influenciado reformulações regulatórias no setor de mídia, o que tem sido identificado, por alguns autores (a exemplo de Ramos, 2010; Moraes, 2009), como uma possível democratização da comunicação em países da região.

A pesquisa da qual esse artigo se originou propõe, em sua primeira metade, construir uma referência teórica sobre a regulação democrática da mídia televisiva com contribuições da Teoria Democrática e da Economia Política da Comunicação, para avançar em direção a uma contribuição metodológica nesta matéria. O objetivo central neste artigo é, portanto, apresentar a síntese desse modelo metodológico desenvolvido para tentar diagnosticar elementos relativos à problematização da democratização das comunicações, tomando como base a regulação de TV nos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a saber, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, assim como seus principais resultados.

A Venezuela assistiu, ainda em 2004, a reestruturação das normas para seu setor de TV com a aprovação da *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión* –a Lei RESORTE– e cria em 2007 um novo sistema de comunicação pública. A Argentina aprova em 2009, a sua *Ley de Medios*, nº 26.522 que, influencia fortemente a recém-aprovada lei uruguaia, nº 19.307/2015. Em comum, essas novas leis combatem a concentração de propriedade, estabelecem cotas de programação para conteúdo nacional e reservas de espectro para o setor privado não comercial, criam mecanismos de participação e defesa do público, entre outras diretrizes. No cenário uruguaio também se destaca o fortalecimento da radiodifusão comunitária com a aprovação em 2007 da Lei 18.232, que se torna referência na região. No caso do Brasil há a estruturação de um sistema público com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em

2007; realiza-se a I Conferência Nacional de Comunicação em 2009, a aprovação da Lei de Serviço de Acesso Condicionado, em 2011 e a aprovação em 2015 da lei que disciplina o direito de resposta. No Paraguai, por sua vez, a criação da Secretaria de Informação e Comunicação para o Desenvolvimento (SICOM), em 2008, impulsionou tanto a criação de um sistema público de comunicação como as discussões sobre a concentração de mercado, estímulo à produção independente e comunicação comunitária.

Num primeiro momento, é introduzida brevemente a problemática teórico-conceitual relativa à noção de democratização da comunicação e ao desafio de se desenvolver um método que sirva para sua pesquisa. Em seguida, são discutidas as contribuições do método comparativo de análise, entendendo-o como alternativa viável aos estudos de *media policy*. Então, são apresentadas as categorias de indicadores aplicados e, por fim, propomos a discussão dos resultados alcançados.

2. O debate teórico e dimensões da democratização da comunicação

As discussões em curso na região têm resgatado um debate em torno da comunicação como um direito humano fundamental que deve ser, por isso, garantido pelo Estado. Essa problematização ressurgiu, influenciada pelos debates na década de 1970 em torno ao relatório MacBride, “*Um mundo e muitas vozes*” (Unesco, 1980), propondo a crítica da noção individualista e limitada da liberdade de expressão, especialmente quando atrelada à doutrina do *free flow of information* (Mattelart, 2009). A igualdade e a justiça no acesso aos recursos da palavra não poderiam ser garantidas pelo liberalismo de mercado, pelo comprometimento meramente ético de empresas e profissionais da comunicação privada, orientadas pelo lucro. As relações de poder presentes na sociedade e como a mídia acaba sendo instrumentalizada por elas tornam-se, então, elemento central nesse debate e passam a influenciar a militância pelas políticas de democratização da mídia na região.

Diferentemente dos conceitos de direito à comunicação e liberdade de expressão, contudo, a noção de democratização da comunicação tem sido percebida como vaga:

The central issue in the debates of the New World Information and Communication Order has been the democratization of communication so that the public is guaranteed the exercise of the right to communicate. Surprisingly, however, the democratization of communication remains a very poorly defined and explained process. The impression is given, however, that it is sufficient to draw up idealistic plans, perhaps with some consultation, and then find a friendly government executive to implement them. (White, 1995, p. 92)

Cees Hamelink (1995), por sua vez, enfatiza o caráter normativo desse conceito, uma vez que, para além de uma análise crítica, se trata de uma proposta política, fundamentada na defesa da dignidade e integridade dos seres humanos, para que possam falar em defesa de seus direitos. Hujanen (1997) concorda com esse aspecto, percebendo-o, ainda, como atrelado a um caráter utópico, ou mesmo um excesso de idealização, com objetivos difíceis de serem concretizados nas práticas sociais. Por esta razão, Carroll & Hackett (2006) veem a democratização não como uma entidade dada, mas como um processo em contínuo aprimoramento. No caso do setor de mídia, esses esforços pretendem transformar suas práticas de produção, seus conteúdos, financiamento, estruturas de participação, de propriedade, acesso, diversidade, etc.

Tal caráter processual também é percebido por Emily Berman (2008), quando analisa as dinâmicas de democratização nos sistemas de comunicação em Bósnia e Kosovo. Ela constata que determinadas normas podem funcionar adequadamente em ambientes com democracias mais estáveis, mas a depender dos processos de reforma de um determinado contexto local ou histórico, podem não ser suficientes. Isso ocorre porque aspectos políticos, religiosos, éticos ou geográficos podem incidir com grande influência de modo que, seus desafios para a construção de ambientes mais democráticos variem sensivelmente.

Um outro aspecto primordial nessa noção de democratização da comunicação é o seu caráter ativista. Carroll & Hackett (2006) destacam o quanto esse movimento ganha força na década de 1990 nas democracias liberais Anglo-Americanas e no caso da América Latina, vêm sendo refletidos em agendas propositivas dos movimentos sociais, herdeiros dos debates em torno da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) e do imperialismo cultural, fortalecidas por redes de ativismo cada vez mais articuladas.

Assim, é possível identificar as seguintes dimensões: 1) normativa/ideológica; 2) a processual; 3) ativista e 4) contextual. A pesquisa desenvolvida permitiu, ainda, acrescentar outras duas dimensões consideradas relevantes: 5) a regulamentar e 6) a global. A regulamentar parte do pressuposto que o alcance de uma nova estrutura não se dá naturalmente, pois a condição de desigualdade e exclusão provou-se como a consequência de uma ausência regulatória. Nesse sentido, é categórica a criação de regras que criem condições para que um processo mais democrático possa se estabelecer. Já a global seria uma dimensão associada, não somente ao argumento de que uma estruturação democrática para a comunicação para ser efetiva precisa ser sistêmica, pensada considerando os mercados internacionais (Raboy, 2005). Pode ser entendida também no âmbito das influências internacionais e das redes de comunicação internacionais que fazem com que essas discussões transcendam os limites territoriais.

Tais dimensões puderam ser inicialmente identificadas nos movimentos de reformulação regulatória dos sistemas de comunicação dos países estudados, porém, tornava-se imprescindível o desenvolvimento de um método capaz de apreender um fenômeno tão relevante, porém impreciso e disperso.

3. A pesquisa de *media policy* e o método comparativo

Ao desenvolver a pesquisa “*Media regulators in Europe: a cross-country comparative analysis*”, Helena Sousa, Wolfgang Trützschler, Joaquim Fidalgo & Mariana Lameiras (2013) procuraram entender a reconfiguração dos modelos de regulação de mídia de 13 países europeus, sob a perspectiva da relação entre regulamentação e preocupação com a qualidade da mídia. Para isso, os pesquisadores desenvolveram um método de organização de dimensões capaz de viabilizar uma percepção comparativa dentre os países observados. As dimensões foram: 1) Enquadramento legal; 2) Funções; 3) Valores fundamentais/legítimos; 4) Performance; 5) Mecanismos de constrangimento e *accountability*; 6) Organização institucional; 7) Financiamento; 8) Regulação em contexto; 9) Dimensões ignoradas. Para cada uma delas foram formuladas perguntas de modo a direcionar as informações coletadas.

Para Hallin & Mancini (2010), na investigação social, como é o caso da pesquisa de *media policy*, o método comparativo apresenta a vantagem de sensibilizar para a variação e a similitude na formação e refinamento conceitual de elementos que estão colocados em observação, na medida em que permite maior controle acerca das generalizações conceituais, auxiliando, ao mesmo tempo, na observação dos limites de sua aplicação. Eles consideram que esse tipo de análise é essencial para se entender e explicar os diferentes sistemas de mídia em países diversos. O estudo desses autores surge como resposta ao clássico *Four theories of the press* (Siebert, Peterson & Schramm, 1956) que estabelece uma tipologia relacionando elementos históricos, filosóficos e uma perspectiva internacional sobre a relação entre imprensa e democracia.¹

Por considerar essa tipologia insuficiente, Hallin & Mancini (2012) sugerem um enquadramento através do qual seja possível realizar uma comparação entre os sistemas de mídia, em sua forma regulatória e estrutural, e para isso desenvolvem sua própria categorização: i) Modelo liberal –caracterizado pelo domínio relativo dos mecanismos de mercado e dos meios comerciais; ii) Modelo Corporativista Democrático –com a coexistência histórica de meios comerciais e meios vinculados a grupos sociais e políticos organizados e, por um papel relativamente ativo, mas legalmente limitado do Estado e; iii) Modelo Pluralista Polarizado –com a integração dos meios em partidos políticos e por um forte papel do Estado.

Numa crítica a este trabalho, Humphreys (2012) realça a característica generalista de tal abordagem e pondera sobre a necessidade de uma perspectiva mais compreensiva sobre a amplitude de variáveis políticas e econômicas. Ele também sugere que, ao invés de se concentrar na produção de tipologias perfeitas, é mais útil explorar modelos de concordância entre sistemas de mídia particula-

1 Siebert, Peterson & Schramm (1956) estabelecem quatro modelos: o de regime autoritário, o da teoria liberal, da teoria da responsabilidade social e o modelo comunista.

res que são frequentemente *sui generis* em suas características, e prestar maior atenção aos sistemas social e político dentro dos quais estão incorporados. Para o autor, seria importante haver a integração de mais elementos no quadro da análise e, além disso, os sistemas de mídia são complexos demais para serem facilmente encaixados em modelos ideais identificáveis.

Além disso, especificamente no que se refere à análise de *media policy*, é possível entender que ela tenta examinar os caminhos pelos quais as políticas no campo das comunicações são geradas e implementadas, assim como suas repercussões ou implicações para o campo da comunicação como um todo. Um dos maiores desafios da área seria, portanto, encontrar um método que fosse capaz de incorporar também o espaço de influências dos *stakeholders*, ou partes interessadas. De acordo com Bulck (2012) uma maneira de inserir essa perspectiva à pesquisa de políticas de mídia é a utilização complementar de análise documental e entrevistas com agentes relevantes.

Assim, se a análise documental pode ser insuficiente para captar o ambiente de discussões das políticas de mídia, uma solução seria complementá-la com entrevistas com especialistas ou testemunhas que possam ter informações privilegiadas no processo de negociação e tomada de decisão política, agregando conhecimento mais próximo da realidade (Bulck, 2012).

Ponderando tais aspectos, a pesquisa aqui apresentada buscou desenvolver um modelo comparativo que incorporasse essa metodologia complementar de análise documental e entrevistas com especialistas. Foram consultados os principais instrumentos regulatórios que incidiam sobre o setor televisivo e entrevistados ativistas, jornalistas, acadêmicos e pesquisadores dos cinco países estudados.

Além disso, buscou-se a interpretação qualitativa de tais resultados por meio de um levantamento de informações bibliográficas relativas ao contexto histórico de cada um dos países, considerando, inclusive, quais os desafios particulares relativos a uma maior democratização do setor em cada uma dessas realidades.

3.1 Os indicadores de análise

Nesse estudo optou-se pelo uso de indicadores devido sua funcionalidade enquanto ferramenta de diagnóstico, cuja sua meta principal é a coleta de dados empíricos relevantes a serem tomados como base para observação e comparação das realidades analisadas.

Considerando-se ainda os temas abordados em pesquisas comparativas similares (Intervozes, 2010; Unesco, 2011; AMARC, 2010) e realizando o cruzamento com questões e valores democráticos abordados no levantamento teórico do estudo, as seguintes categorias de indicadores foram formuladas:

Quadro 1. Esquema de categorias, indicadores e questões de análise.

Categoria	Indicadores	Questões
Valores democráticos	<ul style="list-style-type: none"> - Funções e objetivos do serviço de TV - Reconhecimento expresso de valores como direito à comunicação, liberdade de expressão, interesse público, diversidade etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais as funções e objetivos do serviço de TV? - Como se dá o reconhecimento expresso de valores como direito à comunicação, liberdade de expressão, interesse público, diversidade etc.?
Autoridades reguladoras	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuição de poderes - Financiamento - Constituição do corpo diretivo - <i>Accountability</i> - Liberdade para autorregulação 	<ul style="list-style-type: none"> - Como se dá a distribuição de poderes entre entidades reguladoras do setor? - Quais são as regras de financiamento dessas entidades? - Como é prevista a constituição do corpo diretivo? - Quais as regras para <i>accountability</i>? - Como está prevista a liberdade para autorregulação?
Licenciamento (outorgas de concessões)	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação da disponibilidade de licenças - Processo de licenciamento e renovação - Condições estabelecidas na licença - Sanções 	<ul style="list-style-type: none"> - Como se dá a divulgação de disponibilidade de licenças? - Como é o processo de licenciamento e renovação? - Quais as condições estabelecidas aos prestadores de serviço na licença? - Quais as sanções previstas?
Regras de propriedade	<ul style="list-style-type: none"> - Concentração de propriedade - Capital estrangeiro - Propriedade por detentores de cargos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Como funcionam os instrumentos voltados para evitar concentração de propriedade? - Como são as regras relativas a entrada de capital estrangeiro? - Como funcionam as regras relativas à propriedade de emissoras por parte de detentores de cargos públicos?
Regulação de conteúdo	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidade - Proteção de crianças e adolescentes - Proteção contra incitação a crime e discursos de ódio - Direito de resposta - Publicidade - Regras e instrumentos para queixas - Sanções - Previsão de controle prévio de conteúdo (censura) - Obrigações positivas de conteúdo: cotas de produção nacional, estímulo a produção independente e ao conteúdo regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Como é feita referência a noção de diversidade de conteúdo? - Como está prevista a proteção de crianças e adolescentes nas regras do setor? - Como se dá a proteção contra incitação a crime e discursos de ódio? - Como está previsto o direito de resposta? - Quais são as regras para a publicidade na TV? - Como funcionam as regras e instrumentos para queixas? - Como funcionam as sanções em caso de violação de conteúdo? - Existe alguma previsão de controle prévio de conteúdo? - Como se estabelecem as cotas e estímulos para produção nacional, independente e regional?

Emissoras públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Transparência e <i>accountability</i> - Independência - Financiamento e gestão 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais as regras de transparência e <i>accountability</i> para emissoras públicas? - Existem instrumentos para assegurar sua independência? - Como estão previstos seu financiamento e gestão?
Emissoras comunitárias	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento e enquadramento legal - Financiamento e gestão - Licenciamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Existem instrumentos para reconhecimento e enquadramento legal das emissoras comunitárias? - Como estão previstos seu financiamento e gestão? - Como se dá seu licenciamento?
Inovação	<ul style="list-style-type: none"> - Transição para a tecnologia digital 	<ul style="list-style-type: none"> - Como está prevista a transição para a tecnologia digital nos instrumentos normativos do setor?
Controle público	<ul style="list-style-type: none"> - Participação e controle social em mecanismos de monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> - Existem instrumentos de participação e controle por parte da sociedade civil?

Fonte: De Barros (2014)

4. Discussão de resultados por categorias de análise

A aplicação desses indicadores aos instrumentos regulatórios referentes ao setor de TV de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela gerou as informações compiladas nesta seção, organizadas por categorias e apresentadas de maneira reduzida em função das limitações deste texto.

Percebe-se que, referente à categoria *valores democráticos*, os países estudados garantem em suas cartas constitucionais a liberdade de expressão e a proibição da censura. Todos também consideram, de um modo geral, a televisão como um meio de comunicação que deve ter finalidades compreendidas entre educativas, artísticas, culturais e informativas. Algumas dessas orientações de cunho moral e cidadão já estavam mencionadas em legislações mais antigas, como aquelas ligadas a períodos autoritários que privilegiavam também a cultura nacional, valores éticos e sociais da família, defesa da moral, do decoro e dos bons costumes, como permanece ainda na normativa de países como Brasil e Paraguai. O reconhecimento do espectro como bem público ou do serviço televisual como de interesse público acaba por justificar, nas situações estudadas, o elevado domínio do Estado no controle das concessões.

Em sua maior parte, essas finalidades apresentam superficialidade e insuficiência de definições—não há clareza sobre as formas de se garantir qualidade, diversidade e monitoramento democrático do conteúdo, por exemplo. É notável que países com legislação mais atualizada apresentam uma assimilação gradativa de valores defendidos pelo ativismo civil, como a ampliação do acesso, participação da sociedade, diversidade cultural, pluralidade de informações e opini-

ões, assim como instrumentos mais incisivos para pô-los em prática. Destaca-se principalmente a incorporação de princípios associados ao reconhecimento do direito humano à comunicação, de pesquisar e difundir informações amplamente, como aparece na normativa da Argentina, da Venezuela e do Uruguai.

Na categoria *entidades reguladoras*, a Argentina surge pioneira no que se refere à delegação de funções a uma agência independente, a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), além da criação de mecanismos sistêmicos de inclusão da sociedade civil. O Paraguai até iniciou algumas mudanças institucionais, mas que, incipientes, foram pouco resistentes às influências sazonais do retorno a um governo conservador. Possui um conselho na Comissão Nacional de Telecomunicações (CONATEL) cujos membros e suplentes são nomeados pelo Executivo, assim como os principais cargos da secretaria que rege o setor.

No Uruguai, após a nova lei de 2015, permanecem a Direção Nacional de Telecomunicações e Serviços de Comunicação Audiovisual (DINATEL), responsável pelo setor dentro do Ministério da Indústria, Energia e Minérios, e a Unidade Reguladora de Serviços de Comunicações (URSEC), que deve controlar a qualidade e a regularidade na prestação do serviço pelos operadores, realizar a supervisão técnica e aplicar sanções, quando necessário. O que não acontece no Brasil, onde o Ministério das Comunicações (MINICOM) acumula essas duas funções para a TV aberta. Neste país também há a questão incomum da desvinculação entre o setor de radiodifusão e do setor de telecomunicações como um todo. Por conta disso, o Brasil tem a particularidade de ter a TV aberta sobre controle do MINICOM e a TV por assinatura regulada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Na Venezuela há apenas um órgão para todo o setor de telecomunicações, a Comissão Nacional de Telecomunicações (CONATEL), que é independente do orçamento nacional, mas também tem a nomeação e remoção de seu Conselho Diretor decididas pelo Executivo. De maneira geral, não há menção de abertura para autorregulação e as regras de *accountability* são pouco claras nas leis pesquisadas. Outro aspecto é que apenas Brasil e Uruguai possuem leis de acesso à informação abarcando suas entidades públicas.

Para o quesito *licenciamento*, a regra geral é a realização de concurso público para a outorga de concessões pela entidade responsável pelo setor, cabendo ao legislativo ou ao Executivo, a decisão em última instância. O princípio da tripartição entre modalidades de serviço (entre privada, pública e estatal) existe na maioria dos países. Apenas Argentina e Uruguai oferecem reserva de um terço do espectro para emissoras comunitárias, mas nenhum conseguiu efetivamente cumprir tal objetivo.

A chamada geralmente pode ser iniciada pela demonstração de interesse da parte interessada, quando há disponibilidade de espectro, ou ocorre periodicamente como na Argentina e na Venezuela. A duração da licença para TV usualmente é entre 10 e 15 anos, e sua renovação exige comprovação sobre realização

de compromissos de contrato. No caso de Venezuela, Argentina e Uruguai as leis recentes passaram a exigir a realização de audiências públicas nos processos de renovação de licença. O caso do Brasil é mais problemático nesse sentido, pois a não renovação da concessão ou permissão necessita de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal, o que, na prática, tem historicamente funcionado como uma espécie de renovação automática.

No que se refere a *regras de propriedade*, os países que possuem atualmente controle mais contundente são Argentina e Uruguai. Há previsão de controle para propriedade horizontal, cruzada e para formação de redes, mas tais regras encontram grandes dificuldades de consolidação sendo objeto de ações judiciais sistemáticas nos últimos anos. Com exceção do Paraguai, onde não é feito qualquer controle em relação a propriedade e há inclusive total abertura para o capital estrangeiro, todos os outros países possuem regras mínimas de controle. No Brasil elas até existem, mas são imprecisas e apresentam brechas passíveis de alterações, permitindo diversas formas de concentração de propriedade.

Embora a posse de licença por estrangeiros seja proibida, a propriedade de ações é permitida de modo limitado no Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela. Já a propriedade por detentores de mandato parlamentar possui restrições apenas na Argentina, de maneira ampla a diversos segmentos do setor público, e no Brasil, existe veto desses apenas aos cargos de diretor ou gerente de emissoras.

No que concerne à categoria *regulação de conteúdo* destacam-se as normas da Venezuela, da Argentina e, recentemente, do Uruguai. Na Venezuela existe uma lei específica para a responsabilização sobre conteúdo (Lei RESORTE), e tanto ela como a Argentina e Uruguai têm sua legislação mais amplamente formulada no que se refere a mecanismos de promoção da pluralidade, fomento a produção nacional e independente, criação de cotas para programação, bem como de instrumentos para queixas e monitoramento social do conteúdo. A proteção ao conteúdo nacional é o que prevalece nas regras sobre obrigações positivas de conteúdo em todos os países. Proteção a crianças e adolescentes, proteção contra discursos de ódio, guerra ou discriminatórios, restrição à quantidade de publicidade por hora e controle de publicidade de tabaco e álcool encontram regulação em todos os países, com exceção do Paraguai.

A nova lei de meios do Uruguai merece destaque nesse quesito por oferecer como referência legal capítulos específicos para a defesa do público, da diversidade de etnias, orientações, gênero, crenças e posturas políticas, direitos de crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, jornalistas e radiodifusores.

Os países com maior dificuldade no oferecimento de instrumentos para queixas sobre abusos de conteúdo são Brasil e Paraguai. Já sobre direito de resposta, embora todos os países analisados sejam signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que regula sobre essa temática, apenas Uruguai, desde 1989, e Brasil, desde 11 de novembro de 2015, com a lei nº 13.188, disciplinam essa matéria.

No que diz respeito à categoria de *radiodifusão pública e estatal*, é relevante destacar o quanto esses serviços não possuem distinção clara nos ambientes regulatórios da região e, com isso, a interferência governamental é constantemente denunciada. Assim, a despeito de algumas iniciativas mais recentes que procuram estabelecer modelos mais próximos da ideia de uma radiodifusão pública desvinculada do governo, na prática, seria preciso uma pesquisa mais aprofundada para detectar se isso ocorre a rigor.

Existem novas estruturas de televisão pública ou estatal em todos os países. A nova lei argentina criou a Rádio e Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA), com recursos mistos, porém subordinada ao Executivo. O Brasil criou a Empresa Brasil de Comunicação com o propósito de ter autonomia na produção, programação e distribuição de conteúdo, mas dentre outras questões, tem metade de seu capital vinculada à União. O Paraguai criou a Televisión Nacional del Paraguai, subordinada à SICOM e a Venezuela tem em seu sistema público de comunicação emissoras estatais (VTV, Vive TV, ANTV e Telesur) e a pública TVes. A TVes foi criada para ser autônoma diante da interferência governamental e por isso é gerida por uma fundação, mas que, em última instância é ligada ao Executivo. E a mais recente TV pública da região é a uruguaia, criada em 2015 sobre o nome de Sistema Público de Rádio e Televisión Nacional (SPRTN), com o objetivo de desenvolver um serviço considerado fundamental para a comunidade uruguaia com informação, cultura, educação e entretenimento, além da consolidação da cidadania.

Todas essas iniciativas mais recentes possuem em sua gestão conselhos nos quais estão reservados espaços para a sociedade civil. Entretanto, é comum identificar a interferência do Executivo na indicação ou nomeação dos cargos diretivos. Poucas têm preocupação em definir regras claras para transparência e *accountability*.

Sobre *emissoras comunitárias*, elas possuem situação mais crítica no Brasil, onde não há regulamentação para TVs, apenas para rádios, e no Paraguai, onde a regulamentação também é restrita, precária e a publicidade está proibida. Uruguai, Argentina e Venezuela têm legislações mais amplas para o reconhecimento e proteção dessa modalidade o que tem estimulado seu fortalecimento. Elas permitem formas diversas de financiamento, como doações, patrocínio e publicidade, mesmo que restrita, e priorizam sua função ligada ao desenvolvimento local.

No quesito *inovação*, todos os países oficializaram sua transição para TV digital seguindo o padrão conhecido como nipo-brasileiro, ISDB-T, e possuem plano de transição a ser implementado com essa cooperação internacional, alguns deles já prevendo interatividade e serviços multimídia. A Argentina destaca-se nesse processo, por favorecer a pluralização no número de operadores, aproveitando para criar novos canais públicos abertos como o infantil Paka Paka e o Incaa TV, voltado para o cinema nacional. O Uruguai teve também a preocupação de aproveitar o decreto da TV digital para estabelecer novas regras como

a tripartição do espectro com reservas entre as modalidades pública, comercial e comunitária.

Já no Brasil, a digitalização da TV acabou assumindo contornos muito mercadológicos e pouco foi oportunizado para a diversificação de atores ou para se discutir o dividendo digital. São previstos novos canais estatais e públicos desde 2006 (Canal do Poder Executivo, Canal da Educação, Canal da Cultura, Canal da Cidadania), mas ainda se encontram em fase de discussão.

No que se refere à convergência regulatória, o país que possui a lei mais unificada é a Argentina embora sofra críticas por tê-la feita muito voltada para a tecnologia analógica, não abarcando apropriadamente a digitalização. A Venezuela, por sua vez, adota uma orientação interessante quando prevê em sua lei de telecomunicações o reconhecimento desse serviço de maneira integrada, englobando todas as formas de transmissão e serviços prevendo, inclusive, uma licença geral única. Além disso, o país apresenta uma formulação interessante ao desvincular normativamente infraestrutura e conteúdo, criando uma lei específica para cada matéria. No caso do Brasil, uma nova lógica passa a ser inserida também com a Lei SeAC que prevê regulação pelo serviço prestado (no caso TV por assinatura: cabo, satélite ou micro-ondas) e não pela tecnologia utilizada. Entretanto não é discutida ainda uma reformulação legislativa que repense de forma ampla o setor, englobando a TV aberta. No Uruguai é notável que, como a Argentina, embora use a expressão “serviço de comunicação audiovisual”, numa tendência de regulação convergente, e se volte para unificar leis antes dispersas, a nova lei exclua a internet. Existem também poucas referências a serviços de rede ou de interatividade no texto da nova lei.

Em matéria de *controle público*, é notável o surgimento de mecanismos de inserção da sociedade civil nas regulamentações mais recentes. A nova lei da Argentina cria diversos instrumentos como conselhos e defensoria além do arquivo de audiovisual com livre acesso ao público. Na Venezuela se destacam as Organizações de Usuários e Usuárias (OUU) e o direito de antena cedido a eles. No Uruguai a própria elaboração da lei teve participação de agentes da sociedade civil e, pela primeira vez é permitida a participação do público no setor através da Comissão Honorária Assessora de Serviços de Comunicação Audiovisual (CHASCA), a Comissão Honorária Assessora do Sistema Público de Rádio e Televisão Nacional e a figura da defensoria do público. Paraguai tem participação pública prevista apenas no Conselho Assessor dentro da SICOM e o Brasil tem o instável Conselho de Comunicação Social, mas também prevê a participação da sociedade civil, ainda que de maneira restrita, nos Conselho Curador da EBC, no Conselho Consultivo da ANATEL – ambos com ouvidoria – e no regimento interno de emissoras educativas, estatais e municipais.

5. Conclusões

De maneira geral, a aplicação da metodologia de categorias de indicadores aos textos legislativos do setor de TV dos países estudados obteve sucesso na elaboração de um mapa panorâmico composto por informações relevantes e passíveis de análise comparada. Esse quadro geral permite o aprofundamento do debate comparativo orientado por categorias específicas, possibilitando inferências analíticas, aplicação em outras situações, contextos geográficos, setores midiáticos, ou mesmo a atualização de dados referentes a um mesmo país, quando novas leis entram em vigor, como aconteceu com o Uruguai. A análise desses dados, contudo, precisam de uma interpretação qualitativa, aqui auxiliada por entrevistas e pelo levantamento histórico bibliográfico, o que nos permitiu avançar em constatações aqui sintetizadas.

Diversos aspectos apontam para a permanência da forte influência do Estado no setor televisivo desses países. O paternalismo autoritário dessa região faz com que uma prática recorrente em âmbito internacional se configure historicamente como uma arbitrariedade administrativa sustentada em interesses particulares. Mesmo sendo criadas mais recentemente agências definidas como autarquias e instâncias reguladoras ou formuladoras de políticas para o setor, percebe-se que a histórica centralização no Executivo persiste, seja mantendo o poder de indicação de cargos principais, seja dando a última palavra no momento de definir sobre processos de outorga.

Uma outra constatação é que, de uma maneira geral, pode-se afirmar que Venezuela, Argentina e Uruguai possuem legislações com maior grau de rompimento com a estrutura historicamente inserida nos sistemas televisivos da região. Nesses países é também possível identificar um acolhimento maior das demandas da sociedade civil não empresarial incorporando, inclusive, com clareza em seus textos legais o reconhecimento da comunicação como um direito humano inalienável. O Brasil assume uma postura mais intermediária, na medida em que adota reformulações pontuais, começa a transparecer alguma aceitação a essas demandas, contudo evitando ainda realizar rupturas mais drásticas com os interesses do empresariado do setor. Nesse país, portanto, mesmo que se reconheça alguns avanços, no setor de TV aberta, ainda prevalece a lógica da manutenção de estruturas de privilégios desse grupo.

No caso do Paraguai sua estrutura política nacional é ainda muito instável, marcada pelo *impeachment*, denunciado amplamente como golpe de Estado, do presidente que estava reformando o setor de mídia. Por esse contexto e, por sua legislação precária para o setor de TV, o caso paraguaio tem sido considerado o modelo mais problemático de nossa análise. A experiência desse país prova também, como a criação de um sistema público de comunicação que sofreu grandes alterações com a chegada de outro governo ao poder, que essas reestruturações regulatórias precisam ter em conta a autonomia desses meios e a manutenção de estruturas mais cidadãs, independentemente do governo que esteja no

poder. Por conta disso, precisam ser mais claras e eficientes, não permitindo brechas para distorções e constituindo mecanismos eficazes de proteção do público também diante do governo.

Contudo, do mesmo modo que a inserção de novos modelos precisa ser pautada na segurança do texto institucional, a implementação de leis idealistas em mecanismos excessivamente rigorosos tem se provado desproporcional. Exemplos, como as regras de controle de propriedade do Uruguai e as de obrigação de conteúdo local na Argentina, bem como a reserva de espectro para emissoras comunitárias nos dois países, demonstram que se pensadas desconsiderando a estrutura de mercado, a viabilidade econômica e uma necessidade de adaptação gradual, regras rigorosas ou idealistas acabam por ser ineficientes.

No que se refere à questão da democratização da comunicação, percebe-se a dificuldade metodológica de se discutir organicamente elementos tão dispersos e tão vinculados à prática política cotidianas, difíceis de serem apreendidas cientificamente. Porém, diante do esforço realizado na presente pesquisa, é possível constatar que, no contexto estudado, a sociedade civil tem se fortalecido como ator político, muito embora, na maioria das vezes se encontrem dependentes de um cenário político favorável para encontrar canalização institucional de suas demandas. Ou seja, a chamada vontade política motivada por razões explícitas ou não, como o confronto entre mídia e governo, acaba sendo ainda fator fundamental na conformação de políticas para o setor de televisão. Além disso, conquistas alcançadas ainda permanecem inseguras se um processo perene de participação social não for garantido.

Assim, mesmo a aprovação de leis transformadoras por si só não parece ser o suficiente para mudar a cultura política que consagrou a estrutura anteriormente estabelecida, mas é sem dúvida um primeiro passo fundamental, um marco para o fortalecimento e amadurecimento do diálogo de maneira cada vez mais inclusiva sobre que ideal democrático de mídia se pretende desenvolver. Trata-se da dimensão processual da democratização da comunicação que, para ser coerente com as demandas específicas dos países latino-americanos precisa progredir de maneira constante. O avanço para que um processo de democratização da comunicação seja possível está, portanto, na construção de uma estrutura que sustente a perduração desse debate amparado nos pilares de valores democráticos, como inclusão participativa, pluralidade e diversidade que, por sua vez, também não devem ser estanques.

Referências bibliográficas

- AMARC. (2010). *Informe anual: diversidad y pluralismo em la radiodifusión*. Buenos Aires. Recuperado de <http://goo.gl/zMeime>.
- Berman, E (2008). Democratizing the media. *Florida State University Law Review*, 35, pp. 817-834.
- Bulck, H (2012). Towards a media policy process analysis model and its methodological implications. En Just, N.; Puppis, M. (Eds.). *Trends in Communication Policy Research: new theories, methods & subjects*. Bristol: ECREA.
- Carroll, C.K. & Hackett, R.A (2006). Democratic media activism through the lens of social movement theory. *Media, Culture & Society*, London, 28(1), pp. 83-104.
- De Barros, Ch.T. G. (2014). *Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul*. (Tese de Doutorado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia.
- Hallin, D.C. & Mancini, P. (2010). *Sistemas de media: estudo comparativo. Três modelos de comunicação e política*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Hamelink, C. (1995). The democratic ideal and its enemies. En Lee, P. (Ed.). *The Democratization of communication*. Cardiff: University of Wales Press.
- Hujanen, T (1997). Democratization of Communication as an Utopia. Experiences from the Finnish Radio Reform in the 1980s. *Nordicom Review*, 18(1), pp. 45-57.
- Humphreys, P (2012). A Political Scientist Contribution to the Comparative Study of Media Systems in Europe: a response to Hallin and Mancini. En Just, N.; Puppis, M. (Eds.). *Trends in Communication Policy Research: new theories, methods & subjects*. Bristol: ECREA.
- Intervozes (2010). *Indicadores do direito à comunicação*. São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Recuperado de <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interlivoo2ccindde>
- Mattelart, A (2009). A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. *Intercom. Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*. São Paulo, 32(1), pp. 33-50.
- Moraes, D (2009). *A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas.
- Raboy, M (2005). Mídia e Democratização na Sociedade da Informação. En Marques De Melo, J.; Sathler, L. (Eds.). *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, pp. 181-202.
- Ramos, M (2010). Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. *Revista eletrônica de comunicação Inovação Saúde*. Rio de Janeiro, 4(4), pp. 20-28.
- Siebert, F.; Peterson, T. & Schramm, W (1963). *Four Theories of the press*. Illinois: Illini Books Edition.

Sousa, H.; Trützscher, W.; Fidalgo, J & Lameiras, M. (Ed.) (2013). *Media regulators in Europe: a cross-country comparative analysis*. Braga, Portugal: Communication and Society Research Centre/University of Minho. Recuperado de <http://goo.gl/SoJt8m>.

Unesco (2011). *Ambiente regulatório da radiodifusão no Brasil*. São Paulo: Unesco.

Unesco (1980). *Un solo mundo, voces multiples: comunicación e información en nuestro tiempo*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

White, R.A. (1995). Democratization of communication as a social movement process. En Lee, P. (org.). *The democratization of communication*. Cardiff: University of Wales Press, pp. 92-112.