

**COMPOLÍTICA**  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE PESQUISADORES EM  
COMUNICAÇÃO E POLÍTICA

## **Mecanismos de limites à concentração midiática propostos pela *Ley de Medios* <sup>1</sup>**

Helena Martins do Rêgo Barreto <sup>2</sup>  
Universidade Federal do Ceará

---

<sup>1</sup>Trabalho submetido ao GT 7 – Políticas de Comunicação, do V Congresso da Compolítica. O texto foi originalmente apresentado à disciplina de Políticas de Comunicação, da Universidade de Brasília.

<sup>2</sup>Mestra em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: mb.helena@gmail.com

## **Mecanismos de limites à concentração midiática propostos pela *Ley de Medios***

**Resumo:** *Partindo da discussão sobre a conformação e os possíveis impactos da concentração da propriedade dos meios de comunicação, o artigo analisa os mecanismos propostos pela Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522, sancionada em 2009, na Argentina, para promover a pluralidade dos meios. Para efetivar a pesquisa, assumimos epistemologicamente a perspectiva da sociologia crítica do conhecimento, proposta pelo sociólogo Michael Löwy, e lançamos mão de diversos procedimentos metodológicos, dentre os quais: observação participante; análise de conteúdo e entrevistas com idealizadores da lei. Após situar a conformação do sistema de comunicação argentino, a pesquisa conclui que a lei combate a concentração desde o momento em que assume a definição do serviço prestado, inclusive pelos entes privados, como de interesse público, bem como da comunicação como direito humano. Pontua que o marco institui diversos mecanismos objetivos de limitação da concentração da propriedade, tais como: divisão equitativa de espectro e reserva para organizações sem fins de lucro; combate ao oligopólio e à propriedade cruzada através da disponibilização de licenças; restrição à formação de redes, assegurando que as emissoras locais devam manter uma vida própria, tanto econômica quanto em termos de produção; fortalecimento do sistema público com a criação da empresa RTA S.E.; garantia de recursos e estímulo à produção por parte das emissoras públicas e das operadas por organizações sem fins de lucro; estímulo ao controle social através da disponibilização de informações acerca da posse dos meios, dentre as quais composição societária e situação das licenças. Pondera, contudo, que parte dos mecanismos segue sob *judice*, o que limita a aplicação integral da lei. Ademais, considera que o marco normativo é um instrumento, mas não significa a imediata transformação de um cenário marcado historicamente por variantes como cultura oligárquica, apropriação privada e ausência de regulação.*

**Palavras-Chave:** *Propriedade; Concentração; Ley de medios.*

### **1. “*Monopolios o nación*”**

Nas ruas de Buenos Aires, cartazes e grafites expressavam a expectativa de parte da população argentina que, desde 2009, aguarda a efetivação da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* n° 26.522, mais conhecida como “*Ley de Medios*”. “*Monopolios o nación*”, aponta categoricamente o impresso afixado no muro; “*Clarín miente*”, denuncia a pichação feita no alto de um dos muitos prédios novecentistas da capital argentina. As distintas formas de manifestação assinalavam a chegada do “7D”, ou 7 de dezembro, dia estabelecido pela Suprema Corte do país, em maio de 2012, como prazo para que as empresas de comunicação apresentassem planos de adequação à nova legislação que regulamenta os serviços audiovisuais naquele país.

Às vésperas da tão aguardada data, contudo, os juízes da Câmara Civil e Comercial Federal, Francisco de las Carreras e María Susana Najurieta, decidiram prorrogar a medida cautelar que mantém suspensos os artigos 45 e 161. Conforme este ponto, caso os titulares das licenças de serviços não atendam à norma no prazo estabelecido, elas podem ser transferidas. Na prática, as empresas teriam que abrir mão

do excesso de concessões. Com a suspensão, seguiu a intensa disputa pública que se dá, dia a dia, desde que aprovada a lei.

A escrita deste artigo é motivada pela percepção do foco da discussão no combate ao monopólio e pela ampla mobilização fruto desse processo. Nele, discutimos os mecanismos estabelecidos pela lei para impor limites à concentração que pode ser diagnosticada, conforme veremos adiante, no sistema de comunicação na Argentina. Além disso, a análise importa pelo ineditismo de certos pontos da norma estudada, a exemplo da reserva de 33% de todo o espaço radioelétrico para organizações sem fins lucrativos, bem como pelo fato de a proposta referir-se aos serviços de meios audiovisuais independentemente da tecnologia de transmissão utilizada.

O estudo baseia-se na perspectiva da sociologia crítica do conhecimento, desenvolvida pelo sociólogo Michael Löwy, pois reconhece o caráter histórico do objeto de pesquisa e as possibilidades de transformação dele a partir da ação humana. Löwy (1994, p. 203) advoga que “As visões sociais de mundo, as ideologias e as utopias das classes sociais conformam de maneira decisiva – direta ou indiretamente, consciente ou inconscientemente, explícita ou implicitamente, o processo de conhecimento da sociedade”. Compreende, pois, que a escolha do objeto, a argumentação científica, a pesquisa empírica, o grau de objetividade assumido e mesmo o valor cognitivo do discurso conformam a estrutura interna da pesquisa.

Percebendo a realidade social como infinita, o sociólogo destaca que toda ciência implica em opções que determinam as questões e até mesmo as problemáticas consideradas. Assim, “[...] o processo de conhecimento científico-social desde a formulação das hipóteses até a conclusão teórica, passando pela observação, seleção e estudo dos fatos, que é atravessado, impregnado, ‘colorido’ por valores, opções ideológicas (ou utópicas) e visões sociais de mundo.” (*ibid.*, p. 203). Ao afirmar que todo conhecimento é relativo a uma perspectiva orientada por certa visão de mundo, ele defende a necessidade de uma “sociologia diferencial do conhecimento” questionar qual o ponto de vista de classe e a visão de mundo mais propícia ao conhecimento da realidade social, admitindo uma compreensão dialética dessas visões, já que comportam revelações, mas também ocultações.

No caso desta pesquisa, várias abordagens acerca da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* são possíveis. Poderíamos questionar a disputa judicial em torno dos artigos que tratam da desconcentração; os interesses políticos que motivaram a presidenta Kirchner a promover políticas que incidem na organização do sistema; a mobilização da sociedade civil para a elaboração da lei, etc. Não obstante, a opção por

buscar entender como podem ser criados mecanismos de limites à concentração parte da compreensão de que a diversidade nos meios é fundamental para a efetivação de uma sociedade democrática.

Além de assumirmos, portanto, a perspectiva epistemológica da sociologia crítica do conhecimento, incorporamos outros procedimentos que nos permitiram reunir, analisar e interpretar os dados empíricos. O primeiro deles foi a revisão de literatura sobre os temas aqui discutidos. Também lançamos mão da análise de conteúdo da Lei 26.522 e de documentos publicados pela Suprema Corte e pela *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*, órgão que regula a concorrência na Argentina.

Ao estudo agregamos elementos advindos da observação participante, visto que acompanhamos, em Buenos Aires, tanto a discussão em torno da aprovação da lei, em 2009, como o citado 7D, em 2012, além de participarmos de movimentos em defesa do direito à comunicação, no Brasil, o qual tem aportado referências para o estudo das políticas para o setor. Valemo-nos, por fim, de informações obtidas através de entrevistas com sujeitos envolvidos na produção da lei – o professor e especialista em direito à informação, Damian Loreti, um dos autores do Projeto de Lei; o presidente da Federação Argentina de Rádios Comunitárias, Néstor Busso, atual secretário de Direitos Humanos da província de Río Negro; e a professora universitária e jornalista Mariana Moyano, que apresenta programas na rádio e na TV que integram o sistema público de comunicação argentino.

## **2. A propriedade dos meios de comunicação**

Para discutirmos os limites à concentração dos meios de comunicação, é preciso situar a conformação desses meios e sua importância na atual dinâmica do capitalismo, afinal estamos cada vez mais distantes da época em que o jornal era fruto da ação de um homem que visava a circular opiniões. Embora esse objetivo permaneça, devemos considerar que “[...] hoje a mídia é também marcadamente estrutura econômica e tem um forte papel estruturante da política e da sociabilidade contemporânea. Porém, é mais do que isso: é um setor de ponta (núcleo decisivo, para usar um termo gramsciano) da própria atividade econômica.” (ALMEIDA, 2009, p. 10).

Ademais, como atividade econômica, adquiriu características peculiares diante das mudanças experimentadas pelo capitalismo. Se é verdade que, conforme Brittos (2003), “O oligopólio é a classe de mercado predominante no capitalismo.”, ao longo do século XX, as transformações na forma de acumulação do capital fortaleceram essa tendência, já que:

[...] em cada setor específico, as magnitudes do investimento exigido e do capital imobilizado, concentrado num pequeno número de grandes empresas, tornam as decisões de investimento, uma vez tomadas, irreversíveis, o que, aliado às barreiras à entrada que, dependendo do grau de concentração e do poder monopolístico das empresas, tendem a cristalizar um espectro de taxas de lucro, limita o movimento intersetorial do capital. (BOLAÑO, 2000, p. 72)

Ao longo dos anos 90, o predomínio da lógica neoliberal na organização dos mercados e a globalização, para a qual contribuíram, decididamente, as tecnologias de informação e comunicação, intensificaram o processo de concentração do setor.

As transformações provenientes da tecnologia e da transnacionalização tornaram possível a transmissão via satélite, superando fronteiras e ampliando o raio de sua abrangência. Já a globalização, tal como foi imposta pelas normas do FMI, o BM e a OMC, obrigou aos Estados a reduzir investimentos, cortar subsídios e privatizar suas companhias e serviços. Assim, os serviços públicos de rádio e televisão, tradicionalmente beneficiados pela ajuda do poder público, sofreram cortes "inevitáveis" abrindo o espaço para a ação da iniciativa privada. (VICENTE, 2006, p. 07)

No caso da América Latina, além da tendência geral do capital, devemos considerar o fato de que os meios pertencem, historicamente, aos grupos dominantes de cada país e região. São grupos que possuem não apenas o poderio econômico, mas também o político, usado, muitas vezes, para manter o controle dos meios frente às ameaças de concorrentes, a exemplo de empresas multinacionais com maior porte econômico (SANTOS, 2007). Ao contrário do que ocorreu em países da Europa, como Alemanha, França e Reino Unido, a maioria dos latino-americanos adotou um sistema essencialmente privado. Mesmo em países com participação estatal na ocupação do espectro, não foi desenvolvido um sistema capaz de fazer frente ao modelo hegemônico, o que também legou aos latinos certo “estranhamento” diante de possível intervenção do Estado na organização do setor.

Em mercados com tão pouca abertura para concorrência, aumenta-se o risco de haver a configuração de um cenário de monopólio ou oligopólio, “[...] *situación que se produce cuando no operan las reglas propias de la fase concurrencial y, en su lugar, unas pocas empresas de gran dimensión ocupan la totalidad del mercado reduciendo las opciones disponibles.*” (MASTRINI; BECERRA, 2008, p. 15). De acordo com Mastrini e Becerra (*ibid.*, p. 138), a concentração pode ser considerada existente e alta “[...] *al superar un promedio de 50% del control de un mercado por parte de los cuatro primeros operadores y un 75% por los ocho primeros operadores.*”. Há, ainda, várias formas de concentração, sendo as principais: a concentração horizontal; a integração ou expansão vertical e a composição de conglomerados ou propriedade cruzada, sendo esta última marcada pelo crescimento diagonal ou lateral.

Para analisarmos se a lei 26.522 ataca essa diversidade de cenários, procederemos à descrição de cada um deles, buscando relacioná-los ao caso argentino:

- Concentração horizontal: segundo Lima (1998, p. 05), “Trata-se da monopolização ou oligopolização que se produz dentro de uma mesma área do setor.”. Tal concentração pode ser diagnosticada, ainda, “[...] *cuando una firma se expande con el objetivo de producir una variedad de productos finales dentro de la misma rama.*” (MASTRINI; BECERRA, 2008, p. 16). Mais que uma situação momentânea, o oligopólio pode ser entendido como “[...] uma classe de estruturas de mercado marcada por importantes barreiras à entrada, noção central, pois condensa as determinações estruturais sobre as quais devem inscrever-se as estratégias corporativas, pelo menos das empresas maiores.” (BRITTOS, 2003, p. 03).

Na Argentina, o nível de concentração horizontal era considerado baixo até o último quartel do século XX, mas a ascensão da política neoliberal levou ao aumento do oligopólio:

*La alianza político-económica que arribó al poder en 1989, marcó el comienzo del reordenamiento del sector radiotelevisivo en la dirección y con las características que hoy posee. El inicio del proceso de privatización y concentración de la radiodifusión puede ubicarse a partir de la sanción de la ley de Reforma del Estado (N° 23.696). En lo concerniente al área, sólo se modificaron aquellos artículos de la ley 22.285/80 que impedían la conformación de grupos multimédios. Es en este punto donde se observa como se articula la regulación de la comunicación con el proyecto de política económica que se afianzó en el país en aquellos momentos. Ajeno a cualquier criterio de política cultural, se produjo un cambio radical en el marco regulatorio acorde a las necesidades de algunos grupos económicos.* (ALBORNOZ et al, 1997, p. 04)

No país, a concentração horizontal também tem outros fundamentos: a maior parte da produção está concentrada na cidade de Buenos Aires e em seus arredores – os impressos *Clarín*, *La Nación* e *Diario Popular*, principais jornais do país, são da capital. Lins (2009, p. 04) acrescenta que apenas o *Clarín* responde por cerca de metade da tiragem de jornais de Buenos Aires e recebe 60% da receita publicitária a eles destinada, enquanto, em muitas províncias, apenas um veículo de comunicação é acessível à população (LINS, 2009, p. 04).

Somente em sete cidades (além da capital, Buenos Aires, onde há cinco canais) existe mais de um canal de televisão de recepção terrestre. Em outras 14 províncias, só há uma oferta televisiva por ar e em várias zonas (como a província de Catamarca) o único modo de acesso televisivo é por meio de pagamento, já que nem sequer o canal do Estado chega gratuitamente a todo o território argentino. Por isso, a recepção terrestre de televisão é limitada e está concentrada nos grandes centros urbanos. No resto do país, o acesso televisivo é garantido pela oferta de televisão a cabo, junto com o resto dos

sinais, já que, na Argentina, mais de 70% dos domicílios possuem acesso à televisão a cabo. (MASTRINI e BECERRA, 2011, p. 04)

Em outros setores, a situação é mais crítica. O serviço de telefonia, por exemplo, é oferecido por empresas – *Telefónica* e *Telecom* – que atuam como duopólio. No mercado de TV por assinatura, “As operadoras Multicanal e Cablevisión, ambas do grupo Clarín, atendem a 47% dos assinantes argentinos. As demais operadoras (DirecTV, Supercanal, Telecentro e outras) apresentam cada uma participações inferiores a 8% do segmento.” (LINS, 2009, p. 06). O que se constata é a existência de um alto índice de concentração. Mesmo se considerarmos, conforme alerta RIBEIRO (2009, p. 48), a dificuldade de identificação de oligopólios devido à diversidade de capitais e acionistas de cada empresa, a concentração pode ser diagnosticada se levarmos em conta o critério apontado anteriormente, qual seja: o controle de mais de 50% do mercado por parte dos quatro principais grupos prestadores de determinado serviço. Dados de 2004, apontam que os quatro principais operadores dos serviços controlavam 84% do faturamento e 83% do mercado.

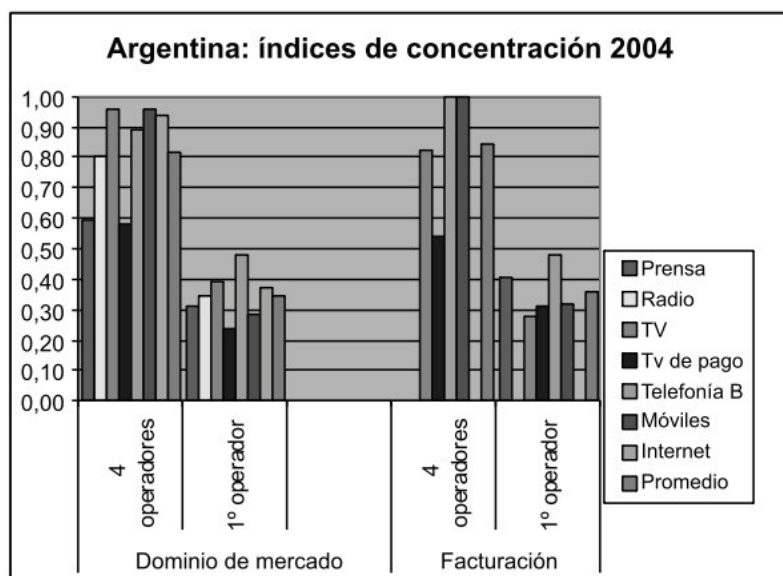


Ilustração 1: Produzido por Mastrini e Becerra (2008, p. 50)

- Concentração vertical: “Trata-se da integração das diferentes etapas da cadeia de produção e distribuição. Por exemplo, um único grupo controla desde os vários aspectos da produção de programas de televisão até a sua veiculação, comercialização e distribuição.” (LIMA, 1998, p. 06). Essa forma pode conferir uma situação privilegiada aos líderes dos mercados, visto que, ao controlarem as diversas fases da produção, conseguem baratear os altos custos do processo. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a mídia impressa argentina até dezembro de 2011, quando o Senado transformou em lei o projeto que declarava de interesse público a produção, comercialização e distribuição

de papel para a imprensa. Até então, apenas a empresa *Papel Prensa* fabricava papel para jornais. Ela tinha como sócios “Clarín (49%), La Nación (22,5%) e o governo nacional argentino (27,5%)” (LINS, 2009, p. 09), o que possibilitou o controle do setor pelos dois primeiros grupos.

- Propriedade cruzada: é caracterizada, por sua vez, pela formação de conglomerados multimídia que agreguem, a título de ilustração, TV aberta, TV por assinatura, rádio, revistas, jornais, telefonia, provedores de internet, etc. (LIMA, 1998, p. 06). Bastante atual em tempos de convergência tecnológica, “*La diversificación permite a las firmas desparramar los costos de los riesgos de innovación a lo largo de una variedad de formatos y métodos de distribución.*” (MASTRINI; BECERRA, 2008, p. 16). Assim, donos de impressos têm investido em televisão ou internet em busca de lucros mais prováveis e, ainda, vultosos.

No país, os principais grupos adquiriram a forma de conglomerados, atuando em quase todos os setores. O *Clarín*, principal deles, além de estar no setor de impresso com jornais, revistas e editora; possui emissoras de rádio; de televisão aberta (o *Canal 13*, vinculado ao grupo, disputa a liderança do mercado com *Telefe*, este ligado à *Telefónica*) e de televisão por assinatura, serviço que abrange mais de 70% dos lares daquele país. Além disso, é também provedor de banda larga (provedores *Multicanal*, *Cablevisión*, *Galaxy Argentina*, *Fibertel* e *Flash*, etc.); produz conteúdo para a internet (cinco dos dez sites mais acessados da Argentina são do grupo) e possui ações de importantes produtoras de conteúdo (*Pol-Ka*, *Ideas del Sur* e *Patagonik Film*) (MASTRINI e BECERRA, 2011; LINS, 2009).

Em dezembro de 2007, a concentração da propriedade no setor da televisão por assinatura tornou-se aguda. O governo, que tinha à frente o presidente Néstor Kirchner, aprovou a fusão dos dois maiores operadores de TV a cabo: a *Cablevisión*, do grupo *Clarín*, absorveu a empresa *Multicanal*, fazendo com que o grupo passasse a dominar mais de 50% de todas as assinaturas de TV do país. Apesar de a fusão ter sido autorizada com uma série de recomendações - dentre as quais: “[...] *garantizar la libre disponibilidad de las señales televisivas que en forma exclusiva poseía o comercializaban las empresas involucradas en condiciones equitativas para todos*



*aquellos operadores de televisión para que así lo soliciten sean o no competidores”*<sup>3</sup>

–, o que se vê, hoje, é um mercado oligopolizado:

Mas o principal efeito negativo de tal fusão ocorreu em muitas cidades do país onde o serviço passou a ser monopolista. Um prejuízo econômico que os habitantes dessas cidades tiveram de enfrentar foi o aumento do custo do serviço face ao desaparecimento da concorrência. Outro impacto negativo foi o desaparecimento de vários sinais locais, dado que os grandes operadores de cabo unificam a programação em detrimento dos conteúdos locais. (MASTRINI e BECERRA, 2011, p. 17)

### **3. Ley de medios e combate à concentração midiática**

A problemática da concentração da propriedade dos meios de comunicação tem sido abordada a partir de distintas perspectivas teóricas e epistemológicas. Em síntese, é possível apontar três variáveis analíticas: uma perspectiva liberal que não questiona a concentração, salvo em casos de monopólio; a crítica, que vê na concentração uma das principais formas de legitimação do capitalismo; e o que se considera uma perspectiva “ecclética”, pois não carrega uma análise crítica quanto a anterior, mas reconhece os riscos da concentração e advoga a participação estatal para limitá-la (MASTRINI, BECERRA, 2008, p. 20).

Exemplo de um viés analítico que problematiza o cenário de concentração pode ser percebido na formulação das Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). No documento “Um mundo, muitas vozes”, texto que fora produzido por intelectuais de diversos países e matizes ideológicas, o organismo aponta que a concentração da propriedade da imprensa pelos monopólios de rádio e TV, assim como a censura e o controle governamental, pode vir a infringir a liberdade de informação (UNESCO, 1980, p. 173). Ao contrário, a Unesco defende que a todos deveria ser assegurado o direito de receber e difundir informação e opinião, formulação que levou adiante o desenvolvimento conceitual da comunicação como um direito humano fundamental (*ibid.*, p. 193).

Com vistas à concretização desse direito, a Unesco defende o desenvolvimento políticas de comunicação, inclusive de políticas que objetivem dividir de forma equitativa o espectro eletromagnético e a órbita geostacionária, de modo que os meios sejam espaços mais plurais e diversos (UNESCO, 1980, p. 217-8). O documento é claro, ainda, ao recomendar que “*Deberán diseñarse medidas legales eficaces para: a) limitar el proceso de concentración y monopolización*” (*ibid.*, p. 235). Já em 2010, a

<sup>3</sup> As recomendações constam na Resolução Nº 257, publicada a 7 de dezembro de 2007 pela Secretaria de Comercio Interior do Ministério de Economía e Producción, a qual autoriza a fusão entre as empresas. Em 2009, conforme o extenso parecer Nº 770 da Comissão Nacional de Defensa da Concorrência, publicado a 14 de dezembro de 2009, o acordo foi considerado não cumprido, o que levou a comissão a declarar a suspensão da autorização. Todavia, o caso seguiu em disputa judicial e, hoje, a junção das empresas ainda é uma realidade.

organização editou a publicação “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”, na qual considera positivo que o Estado adote medidas de promoção da pluralidade da mídia, tais como:

- Regulamentações eficazes para impedir a concentração indevida da propriedade e promover a pluralidade; - Legislação específica acerca da propriedade cruzada no âmbito da mídia eletrônica e entre a mídia eletrônica e outros setores da mídia, a fim de impedir o domínio do mercado; - As regulamentações reconhecem a distinção entre atores de pequeno e de grande porte no mercado de mídia; - Disposições sobre transparência e divulgação para empresas de mídia com relação à propriedade, investimento e fontes de receitas; - O processo de concessão para a distribuição de frequências específicas para determinadas empresas de mídia promove a diversidade da propriedade de mídia e do conteúdo da programação; - Conformidade com padrões internacionais (UNESCO, 2010, p. 23-24).

De acordo com o professor Damian Loreti<sup>4</sup>, a proposta foi produzida a partir de diálogos com regramentos internacionais sobre direito à comunicação que foram fixados pelas Organizações das Nações Unidas, pela Organização Internacional do Trabalho e por leis antimonopólicas existentes em diversos países, dentre os quais os Estados Unidos. Promulgada dia 10 de outubro de 2009 pela presidenta Cristina Kirchner, a lei que regula é também fruto de ampla mobilização popular, um processo que teve como marco a fundação, em 2004, da *Coalición por una Radiodifusión Democrática*, fórum que reuniu centenas de personalidades e organizações políticas, dentre as quais centrais sindicais, universidades, sindicatos e movimentos sociais.

Ainda em 2004, o grupo apresentou vinte e uma propostas para democratizar a radiodifusão no país. A escolha do número vinte e um não foi por acaso: era o mesmo número de anos passados desde o fim da Ditadura Militar, regime que havia sancionado a Lei 22.285, que até 2009 organizou o sistema de comunicação no país. Conforme lembra um dos fundadores da coalização, Néstor Busso, “queríamos alertar sobre os anos de dívida para com a democracia”<sup>5</sup>. Dentre os pontos, estava a concepção norteadora da comunicação como um direito humano. “*Toda persona tiene derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa, a través de la radio y la televisión, en el marco del respecto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos.*” (*COALICIÓN... 21 Puntos Básicos por el derecho a la Comunicación*, 2004), dizia o primeiro ponto apresentado pela sociedade civil, ao qual corresponde, na lei, a formulação:

---

4 Loreti é titular da Cátedra UNESCO Liberdade de Expressão da Faculdade de Jornalismo e Comunicação Social da Universidade Nacional de La Plata e titular da Cátedra de Direito à Informação da Universidade de Buenos Aires. Concedeu-nos entrevista em oito de dezembro de 2012.

5 Entrevista concedida à autora em nove de dezembro de 2012.

*ARTICULO 2º - Carácter y alcances de la definición. La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. La explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. (ARGENTINA, Lei 26.522, 2009, p. 05)*

O artigo contempla outro ponto apresentado pela coalização e que foi incorporado à lei<sup>6</sup>: o serviço de radiodifusão, tido como atividade de interesse público, passou a poder ser explorado por três prestadores – público, comercial e de gestão privada sem fins de lucro (nos “21 puntos”, o terceiro segmento era intitulado comunitário de organizações da sociedade civil). De acordo com a lei, que possui 166 artigos divididos em cinco capítulos, pessoas de direito público estatal e não estatal poderão receber autorizações para instalar ou explorar os serviços. Já as de direitos privado, quer possuam ou não fins de lucro, receberão licenças.

Seguindo a proposta dos movimentos, a norma divide de forma equânime o espectro eletromagnético entre esses três entes, deixando resguardados 33% do espaço para entidades sem fins de lucro. Há, ainda, reservas para o Estado nacional (Rádio e TV Argentina e repetidoras, a fim de que cubra o território nacional); entes da federação (1 rádio AM; 1 FM e 1 TV aberta, além das repetidores) e poder municipal (1 FM). Em localidades que contem com uma universidade nacional, serão destinadas a ela 1 frequência de TV aberta e 1 para radiodifusão sonora; já em locais em que residam povos originários, 1 AM; 1 FM; 1 TV aberta (ARGENTINA, lei 26.522, 2009, art. 89) deverão ser ocupadas por eles.

Tais propostas incidem diretamente na organização do sistema argentino. Isso porque o marco legal anterior (Lei 22.285) tratava a comunicação como um negócio que deveria ser usufruído apenas pelo Estado e pela iniciativa privada, de modo que as organizações sem fins de lucro não tinham permissão para receberem outorgas de meios de comunicação, o que se configura como uma barreira político-institucional à entrada de outros atores no mercado. Portanto, ao dividir o espectro e reservar parte dele, a lei

---

6 Pelas limitações deste artigo, não detalhamos o processo de elaboração, discussão e aprovação da lei, o qual contou com a realização de mais de uma centena de audiências públicas e reuniões, bem como com a decisiva escolha política da presidenta Cristina Kirchner, em 2008, conforme lemos: “Depois dos anos de convivência e conivência entre o governo e o principal grupo de mídia, a partir de 2008, assiste-se a uma acentuada disputa, que foi um divisor de águas na sociedade argentina. Cabe destacar que os motivos que deram início ao confronto não foram esclarecidos em sua totalidade. Por um lado, o governo utilizou diversas ferramentas ao seu alcance para enfraquecer economicamente o grupo Clarín. O grupo multimídia, por seu lado, se arvorou como um dos pilares da oposição política ao governo, a ponto de convocar os líderes dos partidos opositores para reuniões privadas.” (MASTRINI e BECERRA, 2011, p. 11).

cria um importante mecanismo de combate à concentração, o qual é complementado por uma série de dispositivos que visam a estimular a produção por parte desses outros segmentos, como destinação de recursos, estímulo à produção e à formação, etc.

Já o artigo 45, inserido no Capítulo II, que regulamenta o novo regime de licenças, trata da multiplicidade de licenças e tem como objetivo garantir a diversidade e a pluralidade. Nesse sentido, estabelece limites à participação no mercado, tanto para atuação em âmbito nacional quanto local. De acordo com o texto, que segue sob judge, a exploração de qualquer dos serviços de alcance nacional em nenhum caso poderá implicar a cobertura de 35% do total de habitantes ou de assinantes. O texto também estabelece limites para aqueles que explorem o serviço nacionalmente:

*a) Una (1) licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital. La titularidad de una licencia de servicios de comunicación audiovisual satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual; b) Hasta diez (10) licencias de servicios de comunicación audiovisual más la titularidad del registro de una señal de contenidos, cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, de radiodifusión televisiva abierta y de radiodifusión televisiva por suscripción con uso de espectro radioeléctrico; c) Hasta veinticuatro (24) licencias, sin perjuicio de las obligaciones emergentes de cada licencia otorgada, cuando se trate de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones. La autoridad de aplicación determinará los alcances territoriales y de población de las licencias. (ARGENTINA, Lei 26.522, 2009, art. 45)*

O item “a” vai de encontro à propriedade cruzada, que também é restrita pelo número e tipos de outorgas possíveis para uma mesma empresa. Para termos dimensão do quanto essa norma pode modificar o cenário argentino, basta comparar com a situação atual: apenas o *Clarín* possui, de acordo com dados contidos em publicação da Autoridade de Serviços de Comunicação Audiovisual Argentina (AFSCA), órgão regulador criado pela *ley de medios*, 191 licenças para operações de TV a cabo no país, enquanto o máximo permitido pela nova regra são 24. Já em relação ao percentual de cobertura, o grupo abrange aproximadamente 60% do mercado de TV a cabo, quando o limite passou a ser de 35% (CHARRAS, 2011, p. 71-2, *In: BARANCHUK e USÉ (coords.), 2011*). Apenas os canais públicos, os pertencentes às Universidades Nacionais, à Igreja Católica e aos Povos Originários podem exceder tais limites. No texto da lei, a ampliação dos direitos a esses dois últimos grupos, quando pertinente, é justificada pelo fato de ambos terem natureza jurídica assegurada pela Constituição da Argentina (ARGENTINA, Lei 26.522, 2009, art. 37).

Já as prestadoras de serviços locais devem possuir:

*a) Hasta una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM); b) Una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) o hasta dos (2) licencias cuando existan más de ocho (8) licencias en el área primaria de servicio; c) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva por suscripción, siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión abierta; d) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción; En ningún caso la suma del total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario, podrá exceder la cantidad de tres (3) licencias. (ARGENTINA, Lei 26.522, 2009, art. 45)*

Os limites à concentração também ficam explícitos ao se estabelecer que a soma das licenças outorgadas em uma mesma área não poderá exceder o número de três. Às restrições citadas devemos acrescentar, ainda, a imposição de que *“b) Los prestadores de servicios de televisión por suscripción no podrán ser titulares de registro de señales, con excepción de la señal de generación propia.”*. Já para evitar o monopólio, o texto também cita que *“Cuando el titular de un servicio solicite la adjudicación de otra licencia en la misma área o en un área adyacente con amplia superposición, no podrá otorgarse cuando el servicio solicitado utilice la única frecuencia disponible en dicha zona.”* (*ibid.*, art. 45, parágrafo 3, alínea b).

O artigo 48, por sua vez, aponta *“Prácticas de concentración indebida”*. Ele abre brechas para evitar o controle vertical ou horizontal ao advogar que *“Previo a la adjudicación de licencias o a la autorización para la cesión de acciones o cuotas partes, se deberá verificar la existencia de vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social.”*, bem como ao reafirmar que a titularidade de outorgas de distintas categorias será incompatível quando ultrapassar os limites estabelecidos pela lei. Ademais, o regramento dispõe que quem tiver licença de serviço de comunicação por meio físico não poderá deter registro de sinal de conteúdo, pois difere licença para transporte e registro para veicular conteúdo (LINS, *Op. Cit.*, p. 17), o que interfere especialmente na TV por assinatura.

A pluralidade é estimulada também pelo reforço ao sistema público de comunicação. Embora veículos públicos já existissem na Argentina, apenas com o novo regramento foi criada uma empresa pública que reúne as distintas iniciativas de comunicação por parte do Estado, a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.)*. Como visto anteriormente, em algumas localidades daquele país, apenas uma emissora de televisão aberta é ofertada. Esse monopólio é combatido com a criação da RTA S.E., que possui, dentre outras obrigações, o papel de garantir a cobertura dos serviços de comunicação audiovisual em todo o território nacional, o que poderá ser

feito com a instalação de repetidoras e com a conformação de redes nacionais ou regionais (art. 122). No mesmo sentido, os meios universitários e educativos poderão deter autorizações e conformar redes; já os povos originários, poderão reivindicar espaços no espectro eletromagnético das localidades em que se encontram (arts. 145, 147 e 151, respectivamente).

Por outro lado, as emissoras privadas deverão receber autorização da AFSCA para criar rede, que mesmo assim não poderá ser constituída entre empresas que possuem licenças em uma mesma área de prestação, excetuada a reprodução de programa local entre emissoras de localidades com menos de 50.000 habitantes. Essa rede poderá reunir apenas emissoras de um mesmo tipo e classe de serviço. Suas emissoras afiliadas deverão veicular, por dia, um máximo de 30% de programação advinda da cabeça de rede; a afiliada também controlará a contratação de publicidade e deverá produzir um programa jornalístico local, a ser veiculado em horário nobre (arts. 62 e 63).

Outro mecanismo importante reside na possibilidade, agora assegurada, de veiculação de publicidade nos canais estatais, universitários e dos Povos Originários. Conforme apontamos anteriormente, os vultosos investimentos necessários à viabilização de meios de comunicação acabam ampliando as barreiras à entrada de grupos mais frágeis economicamente no sistema. Tendo em vista que a verba publicitária é uma das principais mantenedoras dos veículos, é salutar que ela possa ser desfrutada também pelos grupos citados, o que não acontece, por exemplo, no Brasil, onde rádios comunitárias frequentemente encerram suas atividades devido à falta de recursos.

A Lei 26.522 não só abre espaços para essa prática, ela cria mecanismos de distribuição de verbas advindas de taxas pagas pelas operadoras privadas. Dos fundos arrecadados, 25% vão para o *Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales*; 10% para o *Instituto Nacional del Teatro*; 20% para a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*; 28% para a AFSCA; 5% para o funcionamento da *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*, também criada pela lei de 2009; 2% para o *Instituto Nacional de Música* e 10% para projetos especiais de comunicação, comunitários ou dos Povos Originários, com especial atenção às políticas de digitalização (art. 97).

Além desses mecanismos mais claros de limitação da concentração e de estímulo à pluralidade, políticas relacionadas à veiculação de conteúdos também podem favorecer a competitividade e evitar a centralização. Dentre aquelas propostas pela *ley*

*de medios*, podemos citar: a obrigatoriedade de veiculação de produção própria, tanto para empresas comerciais quanto para entes públicos – destaca-se, aqui, a obrigação de que ao menos 60% do conteúdo radiofônico veiculado por rádios estatais e universitárias sejam produzidos pela própria emissora; o estabelecimento da veiculação de pelo menos oito filmes longa-metragem nacionais na televisão aberta ou três filmes nacionais, caso opte por filmes independentes produzidos no país; o estabelecimento do chamado “direito ao acesso aos conteúdos de interesse relevante”, isso é, a conteúdos informativos, acontecimentos esportivos, futebolísticos e outros que sejam apontados, em audiência pública anual, como relevantes e que, por tal característica, não poderão ser apropriados por uma única empresa (arts. 67 e 77). Esse destaque dialoga com a realidade argentina, país que viu o *Grupo Clarín*, especialmente, crescer em demasia sobretudo no serviço de TV por assinatura por valer-se de táticas de controle dos direitos de transmissão de jogos de futebol, tema que mobilizou bastante a parcela da população que encampou a defesa da *ley de medios*<sup>7</sup>.

Também podemos entender que mecanismos de transparência estabelecidos pela lei podem contribuir com o combate à concentração midiática. É o caso, por exemplo, da obrigação de que os grupos que possuam licenças e autorizações prestem informações à autoridade de fiscalização, as quais são tornadas públicas em relatórios anuais. Os grupos também devem informar ao público, diariamente, a identificação do titular da licença, a composição societária da empresa, etc., o que pode favorecer o controle social sobre a propriedade dos meios de comunicação.

#### **4. Considerações finais**

Ao longo deste trabalho, buscamos nos aproximar da definição que a literatura que trata das políticas de comunicação tem compreendido como concentração da propriedade midiática. Explicitamos as diversas conformações de propriedade – horizontal, vertical e cruzada –, bem como apontamos problemas que perspectivas teóricas críticas, às quais nos alinhamos, percebem como decorrentes de tais cenários e, por conseguinte, da ausência de pluralidade nos meios. Após situarmos o problema da pesquisa, a perspectiva epistemológica que norteia esta análise e os métodos utilizados para efetivá-la, investigamos o sistema argentino, o qual definimos como marcado pela permanência do cenário de concentração midiática. Apesar da diversificada composição

---

<sup>7</sup> A própria campanha em torno do 7D foi lançada durante intervalos de partidas de futebol. No site dela, encontram-se vídeos e textos que relacionam a transmissão esportiva ao fortalecimento da concentração midiática por parte do *Grupo Clarín*. Ver sobre o tema: <http://www.7d12.com.ar/futbol-para-pocos-vs-futbol-para-todos/>

societária das empresas de comunicação, o fato dos quatro principais grupos controlarem mais da metade da propriedade ou da audiência de diversos serviços – em especial da TV por assinatura, cuja relevância e penetração, naquele contexto, também apontamos –, possibilitou chegarmos à tal conclusão. Por outro lado, verificamos como organismos internacionais, sobretudo as Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), percebem o impacto que o monopólio e o oligopólio podem causar ao direito à liberdade de expressão e quais políticas devem ser adotadas pelo Estado para se evitar a configuração de uma paisagem midiática pouco diversificada.

Por fim, analisamos o conteúdo da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* nº 26.522, promulgada em 2009. Percebemos que a lei combate a concentração dos meios desde o momento em que assume a definição do serviço prestado, inclusive pelos entes privados, como de interesse público e da comunicação como direito humano. Ademais, o novo marco legal institui diversos mecanismos objetivos de limitação da concentração da propriedade, tais como: reserva de espectro para organizações sem fins de lucro, medida de política de comunicação inédita; combate ao oligopólio e da propriedade cruzada através da disponibilização de um número de licenças (em número e por tipo), tanto em âmbito nacional quanto local, que pode ser considerado baixo, tendo em vista a quantia hoje possuída, por exemplo, pelo principal grupo de mídia daquele país, o *Clarín*; restrição à formação de redes, assegurando que as emissoras locais devem manter uma vida própria, tanto econômica, ao controlarem a comercialização das verbas de publicidade, quanto em termos de produção, já que poderão retransmitir, no máximo, 30% da programação da cabeça de rede; fortalecimento do sistema público com a criação da empresa RTA S.E.; garantia de recursos e estímulo à produção por parte das emissoras públicas e das que serão operadas por organizações sem fins de lucro; estímulo ao controle social através da disponibilização de informações acerca da posse dos meios, dentre as quais composição societária e situação das licenças.

Por certo, há que se considerar que muitos desses mecanismos permanecem sob *judice*, um processo de disputa jurídica que, tendo em vista a proposta central deste artigo, não foi abordado aqui. Todavia, as propostas da lei, cujos pontos já aprovados e que não são questionados judicialmente já estão sendo implementados, são úteis para estimular a produção de marcos normativos que pretendam ir de encontro à histórica concentração dos sistemas de mídia.



## 2. Bibliografia

ALBORNOZ, Luis A.; CASTILLO, José; Hernández, Pablo; Mastrini, Guillermo y Postolski, Glenn. **La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de los '90'**. 1997.

ALMEIDA, Jorge. **Discutindo a relação entre a mídia e a Sociedade Civil em Gramsci**. Anais do III Compolítica, São Paulo, dezembro de 2009. Disponível em: [www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/jorge\\_almeida.pdf](http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/jorge_almeida.pdf)>. Acesso: mar. 2011.

ARGENTINA. **Ley 22.285/1980**, de 15 de Setembro de 1980. Fíjanse los objetivos, las políticas y las bases que deberán observar los servicios de radiodifusión. Presidente de la Nación Argentina. Set 1980. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm> Acesso: nov. 2012.

ARGENTINA. **Ley 26.522/09**, de 10 de outubro de 2009. Regúlanse los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso. Out. 2009. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm> Acesso: nov. 2012.

BOLAÑO, C. R. S. **Indústria Cultura, Informação e Capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 2000.

BRITTOS, V. C. **Oligopólios midiáticos: a televisão contemporânea e as barreiras à entrada**. Cadernos IHU Idéias, ano 1 - nº 9; Instituto Humanitas Unisinos, 2003.

CHARRAS, D. **Pluralismo y diversidad. Dos ejes substanciales de la agenda de regulación de los medios audiovisuales**. In: BARANCHUK, M.; USÉ, J. R. (coords.), **Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual**. Universidad de Lomas de Amora, 2011. p. 67-92.

DIEGOS, J.; BUSSO, N. **La cocina de la ley: el processo de incidência en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina**. Buenos Aires: Farco, 2011.

LIMA, Venício A. **Política de Comunicações no Brasil: novos e velhos atores**. Prepared for delivery at the XXI International Congress of the Latin American Studies Association Session POL52-Economic Reform and Institutional Change in Brazil. 1998. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/18.%20Pol%C3%ADtica%20de%20Comunica%C3%A7%C3%B5es%20no%20Brasil%20novos%20e%20velhos%20atores.pdf>. Acesso: dez. 2012.

LINS, Bernardo E. F. S. **Argentina: nova lei dos meios audiovisuais**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4023/argentina\\_nova\\_lins.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4023/argentina_nova_lins.pdf?sequence=1) Acesso: 8 jan. 2013. Acesso: jan. 2013.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e o positivismo na sociologia do conhecimento**. Tradução: Juarez

Guimarães e Suzane Felicie Léwy. 5. ed. rev. São Paulo: Cortez, 1994.

MASTRINI, G.; BECERRA, M. **50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2001. Disponível em: <http://www.communicationforsocialchange.org/body-of-knowledge.php?id=2964>. Acesso: dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI**. Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2008.

\_\_\_\_\_. **Transformações no sistema de meios de comunicação na Argentina do Século XXI**. Fundação Konrad Adenauer, 2011. Disponível em: [www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma\\_Democratica\\_Working\\_Paper\\_2\\_1\\_Portugues.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_2_1_Portugues.pdf). Acesso: dez. 2012.

RIBEIRO, B. C. **O modelo de desconcentração do mercado audiovisual da Argentina proposto pela nova Lei de Meios**. Revista Redes.com, No 6, 2012. Disponível em: <http://www.revista-redes.com/index.php/revista-redes/article/view/190>

SANTOS, Suzy dos. **Relações incestuosas: mercado global, empresariado nacional de radiodifusão e líderes políticos locais/regionais**. In: HERSCHMANN, M.; FREIRE FILHO, J. *Novos rumos da cultura da mídia: indústrias, produtos, audiências*. 1a ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2007, p. 121-142.

UNESCO. **Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo**. Fondo de Cultura Económica, México: 1984. <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>. Acesso: out. 2012.

UNESCO. **Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação**. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>. Acesso: nov. 2012.

VICENTE, M. M. **Comunicação e manipulação na época da concentração midiática**. Revista TEXTOS de la CiberSociedad, No 8, 2006. Disponível em: [www.cibersociedad.net](http://www.cibersociedad.net).

COALICIÓN POR UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA. **21 Puntos Básico por el Derecho a la Comunicación**. Buenos Aires, 2004. Disponível em: [www.coalicion.org.ar](http://www.coalicion.org.ar). Acesso: nov. 2012.