



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

LUCAS KRAUSS QUEIROZ

**A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DURANTE A
APROVAÇÃO DA LEI DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO
AUDIOVISUAL DO URUGUAI**

**Brasília (DF)
Fevereiro de 2018**

LUCAS KRAUSS QUEIROZ

**A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DURANTE A
APROVAÇÃO DA LEI DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO
AUDIOVISUAL DO URUGUAI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de mestre em Comunicação.

Linha de pesquisa: Políticas de Comunicação e de Cultura.

Orientadora: Prof.^a Dra. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa.

Brasília (DF)
Fevereiro de 2018

**A atuação da sociedade civil durante a aprovação da Lei
de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai**

Lucas Krauss Queiroz

Brasília (DF), fevereiro de 2018

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Avaliada pela seguinte Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa (orientadora)
Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Comunicação

Prof^ª. Dr^ª. Elen Cristina Geraldês
Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Comunicação

Prof^ª. Dr^ª. Delcia Maria de Mattos Vidal
Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Comunicação

Prof. Dr. Prof. Dr. Sivaldo Pereira
Universidade de Brasília (UnB) - Faculdade de Comunicação

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Janara pela dedicação, paciência, pelos socorros intelectuais e psicológicos que auxiliaram a produção e finalização deste trabalho. À Universidade de Brasília, que segue respirando e produzindo conhecimento enquanto o obscurantismo que governa o país corta orçamentos do ensino público para beneficiar indiretamente os conglomerados privados da educação.

Agradeço aos queridos professores do Programa de Pós-Graduação da Comunicação da UnB, aos trabalhadores do campus Darcy Ribeiro e aos colegas de mestrado com quem tanto aprendi nos debates em sala de aula e nas rodas de conversa pelos corredores, reuniões, sofás e bares. Uma referência especial em memória da aluna Vanessa Esteves.

Agradeço aos entrevistados uruguaios pela disponibilidade, receptividade e compartilhamento de reflexões a cerca do processo estudado. À Udelar – Universidade da República, em especial aos professores e aos trabalhadores da biblioteca da FIC - Faculdade de Informação e Comunicação. Agradeço também à fundamental acolhida dos uruguaios e uruguaias, país que inicialmente teria “apenas” servido de inspiração para esta pesquisa, mas que se transformou em um símbolo de memórias e ensinamentos que levarei para toda vida.

Agradeço o companheirismo e as contribuições intelectuais para este trabalho de Jonas Valente e Gésio Passos; aos professores Murilo Ramos, Sivaldo Pereira e Elen Geraldes pelas observações da qualificação; aos também professores Carlos Esch e Dácia Ibiapina e estendo cumprimentos a Marcos Urupá, Helena Martins, Lizely Borges, Pedro Arcanjo, Débora Fettermann, Bia Barbosa, Rogério Tomaz, Soane Guerreiro, Guilherme Strozi e a tantos outros amigos e amigas cujas conversas, às vezes rápidas ou despretensiosas, também levaram a reflexões apontadas aqui. Agradeço aos companheiros e companheiras do Intervozes, coletivo responsável pela minha constante formação na área de políticas de comunicação e que carrego eterno carinho de inspiração na luta por uma comunicação mais inclusiva e socialmente justa.

Agradeço os encontros com amigos de infância, adolescência e faculdade, cujas conversas, divertimentos e voltas ao passado acabam nos ajudando nos momentos mais duros da experiência acadêmica. Aos amigos e amigas da minha companheira, agora amigos meus também, além dos colegas de trabalho - como Márcia Fernandes -

e chefias imediatas da EBC (Empresa Brasil de Comunicação), ainda que a diretoria desse período não tenha incentivado a formação de seus profissionais.

Agradeço o apoio incondicional e fraterno da minha amada família – ao meu pai e à minha mãe, aos meus quatro irmãos, às minhas cunhadas-irmãs, às minhas sobrinhas queridas - e peço desculpas pela distância e eventual não participação em datas afetivas importantes durante esse período. Agradeço a Lilian, pelo amor e dedicação, pela paciência e companheirismo que tornaram possível a realização desta pesquisa, impensável sem esse “ninho” que encontramos “um no peito do outro”. E agradeço, por fim, à persistência e insistência, à esperança dos que seguem acreditando em um mundo mais justo. Cito Brecht para sempre lembrarmos: nada é impossível de mudar.

A comida não será uma mercadoria
e nem a comunicação um negócio,
porque a comida e a comunicação
são direitos humanos.

O direito de sonhar (Eduardo Galeano)

RESUMO

O presente trabalho analisa a trajetória de atuação de organizações da sociedade civil no processo de aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai, publicada em janeiro de 2015. Partindo de marcos teóricos presentes na teoria gramsciniana, propomos uma contextualização com as políticas de comunicação implementadas na América do Sul na tentativa de desconcentração da propriedade dos meios de comunicação. A partir do método dialético-histórico e após a realização de oito entrevistas semiestruturadas — acrescidas de análises bibliográficas e documentais — o caso do Uruguai foi analisado sob a perspectiva da Coalizão por uma Comunicação Democrática (CCD), organização que reúne dezenas de entidades da sociedade civil e que protagonizou a formulação e a pressão política pela aprovação do texto legal. O trabalho também apresenta um quadro comparativo entre as demandas apresentadas e o que foi aprovado, além de uma avaliação final sobre os resultados do processo; se houve avanços, quais foram e os objetivos não alcançados. Pode-se afirmar que, ainda que tenha havido uma conjunção de fatores que possibilitaram a aprovação da lei, a pressão exercida pela Coalizão foi fundamental para impedir que o Poder Executivo adiasse o processo por mais um mandato. No entanto, a não regulamentação do texto após três anos de sua aprovação prejudica a possibilidade de maior pluralidade de vozes e atrasa o processo contra-hegemônico de combate à concentração privada da mídia no país.

Palavras-chave: Políticas públicas de comunicação. Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Direito à comunicação. Hegemonia e contra-hegemonia. Sociedade civil. Uruguai.

ABSTRACT

This paper analyzes the performance trajectory of civil society organizations during the approval of the Uruguayan Audiovisual Communication Services Law, published in January of 2015. Starting from the theoretical frameworks present in Gramsci's theory, we propose a contextualization with the communication policies implemented in South America in an attempt to deconcentrate the propriety of the media. Based on the dialectical-historical method and after eight semi-structured interviews - with bibliographical and documentary studies - the case of Uruguay was analyzed from the perspective of the Coalition for a Democratic Communication (CCD), an organization that brings together dozens of entities from civil society and that carried out the formulation and the political pressure for the approval of the legal text. The paper also presents a comparative table between the demands submitted and what was approved, as well as a final evaluation on the results of the process: if there were advances, what were them and the goals not reached. Although there was a combination of factors that made possible to approve the law, the pressure exerted by the Coalition was fundamental to prevent the Executive Power from postponing the process for another term. However, the non-regulation of the text after three years of its approval hinders the possibility of greater plurality of voices and delays the counter-hegemonic process of combating private media concentration in the country.

Keywords: Public communication policies. Audiovisual media services law. Right to communicate. Hegemony and counter-hegemony. Civil society. Uruguay.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Campanha <i>Vós Tenés que Ver</i> (Você tem que ver)	112
Figura 2: Campanha “Sem mais desculpas”	131
Figura 3: Classificação das demandas	169
Quadro 1: Objetivos da pesquisa	20
Quadro 2: Categorias de análise	59
Quadro 3: Complementação das categorias de análise	59
Quadro 4: Roteiro de entrevista	61
Quadro 5: As organizações da Coalizão por uma Comunicação Democrática	98
Quadro 6: Votação no Parlamento - 2010/2015	127
Quadro 7: Comparação entre demandas da CCD e a LSCA	158
Quadro 8: LSCA aplicada ao grupo Romay	171

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANDEBU - *Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay*
- ANTEL - *Administración Nacional de Telecomunicaciones*
- BBC - *British Broadcasting Corporation*
- CCA - Conselho de Comunicação Audiovisual
- CCD - Coalizão por uma Comunicação Democrática
- CHASCA - Comissão Consultiva Honorária dos Serviços de Comunicação Audiovisual
- CTC - Comitê Técnico Consultivo
- EPC - Economia Política da Comunicação
- F.A - Frente Amplio
- FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- LSCA - *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*
- MLN - Movimento de Libertação Nacional
- ONU - Organização das Nações Unidas
- RUTSA - *Red Uruguaya de Televisión Sociedad Anónima*
- SCA - Serviço de Comunicação Audiovisual
- SCJ - *Suprema Corte de Justicia*
- SODRE - *Servicio Oficial de Difusión Radio Eléctrica*
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
- URSEC - Unidade Reguladora dos Serviços de Comunicação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. CONTRA-HEGEMONIA É: OLIGOPÓLIO PRIVADO FORA DO AR	32
2.1. Gramsci, a comunicação e a disputa por hegemonia.....	32
2.2. Sociedade civil: breve histórico de um conceito fundamental.....	34
2.3. A imprensa no século XXI: Gramsci segue atual?.....	41
2.4. O combate à concentração midiática na América do Sul.....	43
2.5. Regulação democrática e direito à comunicação.....	45
2.6. Metodologia e técnicas de pesquisa.....	51
2.7. Categorias analíticas e organização do material.....	55
3. NA TELA DA TV E PELO RÁDIO: O URUGUAI NA HISTÓRIA	63
3.1. As origens do oligopólio empresarial: uma história de concentração.....	64
3.2. Surgimento da TV e período ditatorial: <i>los 3 grandes</i> se consolidam.....	65
3.3. TV paga: os tubarões internacionais assustam Mujica.....	67
3.4. Frente Ampla: a esquerda no poder pela primeira vez na história.....	70
3.5. Pelo centro: o caminho adotado.....	76
3.6. Comunicação e Frente Ampla: formulação “de baixo para cima”.....	79
3.7. Tabaré: avanços históricos, mas com o oligopólio ninguém mexe.....	82
3.8. A sociedade civil uruguaia: um retrato e um histórico inacabado.....	85
3.8.1. Democracia e Estado forte: combinação à uruguaia.....	89
3.9. Sociedade civil após a F.A no poder: anestesiada ou revitalizada?.....	93
4. CAMINHOS DA APROVAÇÃO: O VERBO PRESSIONAR	97
4.1. Retrato: quem compõe e como foi formada a CCD.....	97
4.2. 26 entidades para uma lei só: a dinâmica interna de funcionamento.....	109
4.3. Ações e financiamento: a campanha com atores do cinema uruguaio.....	111
4.4. Unidade e pluralidade na entrada: nuances e conflitos na saída.....	113
4.5. Correlação de forças no Parlamento: hoje a lei passaria?	125
4.6. Contradição e hesitação: as idas e vindas do Executivo.....	133
4.7. A mídia oligopolizada tem lado: os ataques à lei.....	141

4.8. Oligopólios são antidemocráticos: o aval do Judiciário.....	144
4.9. Organismos internacionais avaliam: exemplo a ser seguido.....	151
5. RESULTADOS E PERSPECTIVAS: UM PASSO ADIANTE?.....	156
5.1. Quadro comparativo: as demandas da sociedade e o que foi aprovado.....	156
5.2. Violações mapeadas: impactos na concentração e no arrendamento.....	170
5.3. Regulamentação à espera: a posição do governo atual.....	174
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
REFERÊNCIAS.....	182
APÊNDICES.....	195

1. INTRODUÇÃO

O processo de concentração midiática privada que diversos países sul-americanos experimentaram ao longo do século XX limitou consideravelmente a liberdade de expressão e o exercício do direito humano à comunicação¹. A lógica predominante na região foi a monopolização da palavra sob o domínio de poucos grupos empresariais, a maioria familiares, resultando em grave ameaça à construção dos sistemas democráticos desses países.

Desde a virada do século, aproximadamente nos últimos 15 anos, no entanto, nacionalidades importantes do ponto de vista geopolítico vêm colocando em prática políticas de comunicação que visam alterar essa realidade. Variados processos de participação de organizações da sociedade civil e o surgimento de governos de esquerda na Venezuela, na Argentina, na Bolívia, no Equador e no Uruguai possibilitaram a aprovação de novos marcos regulatórios sobre o tema. Ressalvadas as peculiaridades locais, há uma semelhança básica: a potencialidade de transformar a gestão do espectro eletromagnético², tornando-a minimamente mais igualitária, garantindo legalmente um maior número de atores no espaço por onde circulam os sinais de frequência do rádio e da televisão.

O Uruguai foi o mais recente desses países a aprovar uma lei de regulação democrática para as comunicações. A *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (LSCA) foi promulgada pelo então presidente da República, José Pepe Mujica, em 29 de dezembro de 2014, e publicada no dia 14 de janeiro de 2015. São 202 artigos que, entre outros temas, limitam o número de concessões para evitar monopólios e oligopólios; proíbem o aluguel de espaço na programação para terceiros; estipulam uma faixa de programação que visa proteger os direitos de crianças e adolescentes; garantem percentual de produção para o conteúdo nacional; estimulam a regionalização e a produção independente; trazem exigências de inclusão das pessoas com deficiência; instituem um Defensor Nacional de Audiências, espécie de *ombudsman*; preveem maior independência editorial para jornalistas; criam um

¹ Direito à comunicação aqui entendido como direito humano fundamental, a ser garantido pelo Estado, conforme será melhor explicado na seção com as abordagens teórico-metodológicas deste trabalho.

² Formado por faixas eletromagnéticas, é o local por onde trafegam as ondas que levam os dados, as imagens e os sons. Utilizado, por exemplo, para rádio, televisão, satélites e telefones celulares. É administrado pelos Estados, na maioria dos países, por ser um bem público escasso.

Conselho Nacional de Comunicação para garantir a implementação da lei e asseguram punições para eventual descumprimento das normas³.

O novo regramento proposto se justifica pela configuração histórica da mídia no país. Vizinho do Brasil na fronteira ao sul, o Uruguai tem aproximadamente 3,5 milhões de habitantes, sendo 2/3 moradores da capital Montevideu e da área metropolitana da cidade. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é considerado elevado — segundo classificação da Organização das Nações Unidas (0,790 em 2013) — e o país tem uma das maiores rendas *per capita* da região⁴. No contexto midiático, destacam-se duas semelhanças básicas com os demais países latino-americanos: predominância da televisão no consumo de mídia e concentração privada da propriedade dos meios.

O consumo de televisão por pessoa no Uruguai chega a 3,7 horas diárias durante a semana e 4,3 horas nos fins de semana. Os números localizam-se até acima da média da América Latina, com 3,5 e 3,7 respectivamente (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS, 2013). O informe *Imaginários y consumo cultural* aponta que 99,7% dos uruguaios assistem à televisão diariamente; 70,6% ouvem rádio todos ou quase todos os dias; 47,9% usam a internet todos os dias⁵ e, sobre o consumo de livros, 25% dizem ler vários livros ao ano e outros 31,6% dizem ler algum livro por ano (DOMINZAIM, 2014).

Já no que se refere à concentração midiática, três conglomerados familiares dominam o espaço da comunicação, atuando na mídia televisiva (aberta e por assinatura), no rádio, nos jornais e nas revistas impressas. Chamados *los 3 grandes*⁶ (os 3 grandes), estão elencados a seguir pelos nomes das famílias proprietárias, pelo número do canal de televisão aberto e pelo nome comercial, respectivamente: Romay-

³ Diversos artigos da lei serão analisados ao longo da dissertação e, adiante, ao final desta introdução, há um resumo básico do texto. A íntegra, em espanhol, está disponível em: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>>. A principal legislação anterior sobre comunicação datava do período da ditadura cívico-militar (1973 a 1985): Decreto-Lei nº 14.670 de junho de 1977. Para uma comparação entre as leis: Barros (2015).

⁴ Em julho de 2013, o Banco Mundial classificou o Uruguai como um país de alta renda, com uma renda *per capita* nacional bruta de US\$ 16.810 dólares.

⁵ Tais números sobre hábitos gerais de comunicação referem-se a 2014 e o acesso à internet no Uruguai cresce exponencialmente. Em 2016, 83% das famílias uruguaias declararam estar conectadas à internet, sendo 82% das localidades com conexão de banda larga (INE, 2016). O serviço é basicamente provido pela estatal ANTEL, líder de mercado que, em 2017, por exemplo, foi uma das primeiras da América Latina a lançar a tecnologia 4.5 G para internet móvel (ANTEL, 2017).

⁶ A partir daqui, para facilitar o entendimento, vamos nos referir ao oligopólio como *los 3 grandes*, sempre em espanhol.

Salvo, canal 4 (*Monte Carlo TV*); De Feo-Fontaina, canal 10 (*10, el canal uruguayo*), e Cardoso-Scheck, do canal 12 (*Teledoce*) (LANZA; BUQUET, 2011).

Lanza e Buquet (2011) confirmam a existência da concentração privada de mídia no Uruguai, formada ao longo do século XX, que possibilitou a consolidação do grupo dos três dominantes do espectro eletromagnético do país:

[...] os “3 grandes” mantêm um oligopólio audiovisual baseado em uma rede de meios de comunicação integrados mediante a propriedade direta (tanto individual quanto conjuntamente) ou o controle por meio de acordos estratégicos. Seguem sendo os atores dominantes da televisão aberta e para assinantes (por cabo e por satélite) em todo o país, com a consequente dificuldade para ascender ao mercado qualquer iniciativa à margem desses grupos (LANZA; BUQUET, 2011, p.17).

O maior grau de concentração é verificado em Montevidéu, mas se estende por municípios do interior e pode ser demonstrado por diferentes números. Segundo Araújo e Oliveira (2013), no que se refere a faturamento, os 3 grupos controlam 95,5% do mercado de TV aberta do país, 75% do negócio de TV paga em Montevidéu e 74% dos assinantes em escala nacional.

Em publicação lançada em dezembro de 2017, Gómez confirma a manutenção do oligopólio *los 3 grandes* no país:

Historicamente identificado como Canal 4, o grupo familiar *Romay* é o que tem a maior quantidade de meios de comunicação no país e continua compartilhando — com os grupos de mídia construídos em torno do Canal 10/*TCC* e do Canal 12/*Nuevo Siglo* — a dominação oligopólica do mercado de televisão, como há muitos anos no Uruguai (GÓMEZ, 2017, p. 16).

Para Barros (2015), tal concentração⁷ é resultado de uma legislação por demais tolerante que “historicamente estruturou o setor de acordo com interesses arbitrários de empresários de comunicação, deixando também a comunicação pública marginalizada e um setor comunitário criminalizado” (BARROS, 2015, p. 4).

É, portanto, a partir desse contexto, que a presente pesquisa buscou entender como os atores da sociedade civil uruguaia atuaram para combater tal concentração dos meios de comunicação e pressionaram os poderes Executivo e Legislativo pela aprovação de uma lei com potencial de democratizar a gestão do espectro

⁷ Além das concentrações de propriedade e audiência, a da publicidade também é verificada. Segundo Lanza e Buquet, o grupo *los 3 grandes* desenvolveu uma estratégia que outros atores mundiais praticam com sucesso, ou seja, não apenas a propriedade direta, mas também a capacidade de controlar a distribuição, incluindo o interior do país, por meio da criação da RUTSA (como veremos adiante). Dessa forma, garantiram reprodução de conteúdo e, ademais, concentração dos ganhos com a publicidade (LANZA, BUQUET, 2011).

eletromagnético. Entre os diversos setores participantes do processo, a sociedade exerceu um papel protagonista, tanto pela formulação e apresentação do texto-base ao Executivo, quanto pelas ações estratégicas, empreendidas entre 2010 e 2014, para que, em 2015, a lei fosse finalmente publicada.

Frente a esse cenário de concentração privada dos meios, organizações da sociedade civil uruguaia instituíram uma ampla coalizão para formular, debater e divulgar propostas para uma lei mais atualizada de comunicação. No mês de julho de 2010, a Coalizão por uma Comunicação Democrática (CCD) passa a funcionar de forma organizada, com reuniões regulares, para pedir um novo texto legal para o rádio e para a televisão. A organização se autodefine⁸ como:

Trata-se de um coletivo integrado por umas 30 organizações sociais e sindicais, também de cidadãs e cidadãos dos 19 departamentos [forma de divisão territorial semelhante aos estados no Brasil], que se uniram para fazer escutar suas vozes no processo de democratização da comunicação que se desenvolve no país (LA COALICIÓN POR UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, 2017, tradução nossa).⁹

A pluralidade das organizações, a princípio, se verifica na composição das diferentes representações, que geralmente incluem “indivíduos e coletivos que já sofreram limitações no âmbito da liberdade de expressão” (LA COALICIÓN POR UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, 2017, tradução nossa), também conforme apontado no site da organização:

[...] jornalistas processados por informar sobre assuntos de interesse público; radialistas perseguidos por não terem uma autorização para emissão; coletivos silenciados, que desejam expressar a diversidade sexual; pessoas com deficiência sem acesso aos meios de comunicação; mulheres vulneráveis tratadas de forma discriminatória; consumidores insatisfeitos com a publicidade abusiva; sindicatos e organizações cujas lutas estão em franca desvantagem em relação aos meios; produtores audiovisuais sem espaço na mídia e um largo *et cetera* (LA COALICIÓN POR UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, 2017, tradução nossa).¹⁰

⁸ Disponível em: <www.foycom.org.uy>. Último acesso em: 20 jan.2018.

⁹ “Se trata de un colectivo integrado por unas 30 organizaciones sociales y sindicales, también de ciudadanas y ciudadanos de los 19 departamentos del país, que se han unido para hacer escuchar su voz en el proceso de democratización de las comunicaciones que se desarrolla en el país”.

¹⁰ “[...]...periodistas enjuiciados por informar sobre asuntos de interés público, radialistas perseguidos por no tener una autorización para emitir, colectivos que deseaban manifestar por la diversidad sexual silenciados, personas con discapacidad que no pueden acceder a los medios, mujeres vulneradas por una prédica discriminadora, consumidores abrumados por una publicidad abusiva, sindicatos y organizaciones que han dado peleas en franca desventaja en los medios, productores audiovisuales que no han tenido lugar en los medios, y un largo etcétera”.

Além de tais referências, há ainda a participação de professores de universidades, movimentos sociais e associações sem fins lucrativos formadas por comunicadores.

O presente trabalho, portanto, propôs-se a investigar quais ações foram realizadas e o papel exercido pelas organizações da sociedade civil do Uruguai no processo de aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA).

O desafio inicial envolveu encontrar as razões que teriam contribuído para que organizações de variados campos atuassem pela aprovação de uma lei sobre comunicação. Também se mostrou oportuno saber da própria CCD como ela avaliou os resultados alcançados a partir do texto aprovado: quais pretensões foram e quais não foram atingidas? Tentamos responder, mais especificamente dentro do período de aprovação da lei, outras questões centrais: como funcionou a dinâmica interna de organização da CCD? Qual foi sua capacidade coletiva de produção de documentos? Como ela financiou a produção de *spots* de rádio e de vídeos¹¹? Analisamos, ainda, como se deram as relações de poder com os outros atores do processo — mídia oligopolizada, deputados, senadores e o Executivo. Para bem organizar os trabalhos, portanto, centramo-nos na seguinte pergunta: **quais foram as estratégias de atuação e o papel exercido pela Coalizão por uma Comunicação Democrática no processo de aprovação da lei de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai?**

Houve também uma limitação de tempo para essa análise, a fim de tornar a pesquisa executável: 2010 a 2014. A escolha do ponto de partida deu-se pela constituição formal da CCD, em julho de 2010, e encerrou-se com a promulgação do texto legal, em dezembro de 2014.

Cabe ressaltar que, desde o início do processo, quando nos debruçamos sobre a aprovação da LSCA, o caso do Uruguai revelou-se bastante peculiar pelo fato de que um documento-base elaborado pela CCD em 2010 — os 16 princípios para uma Comunicação Democrática — trouxe apontamentos textuais bastante reverberados nos 202 artigos da Lei nº 19.307 (mesmo considerando mudanças feitas pelo Executivo e pelos parlamentares¹²). É o que também nos apontou José Imaz, então

¹¹ Uma das campanhas, “Você tem que ver” (*Voz tenés que ver*), produziu vídeos com atores, músicos, diretores de cinema, intelectuais, trabalhadores, mulheres, transexuais, etc, sobre a importância da aprovação da lei, como veremos adiante.

¹² O Legislativo uruguaio é representado pela Assembleia Geral, modelo similar ao brasileiro. Ela é composta por duas câmaras de 130 membros, sendo 99 da Câmara dos Representantes e 31 da Câmara dos Senadores. Esta dissertação irá abordar mais adiante parte das modificações feitas no texto pelos parlamentares, a partir do olhar da CCD.

diretor da CAinfo (*Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública*), organização pertencente à CCD, ao classificar o processo de aprovação como um avanço na democratização dos meios de comunicação:

[...] se você olhar o texto da lei, há bastante reflexo das reivindicações. Temos alguns pontos em que poderíamos avançar mais, mas, se olharmos bem, praticamente todas as reivindicações expressadas pela sociedade civil foram contempladas. Em alguns temas foi bastante satisfatório para todas as organizações o resultado da lei. É uma boa lei, que traz reflexos dos interesses da sociedade civil e avança na democratização das comunicações (IMAZ, 2016, tradução nossa).¹³

Outro fator que nos levou a centrar a análise na CCD refere-se ao contexto regional. Dos países citados que aprovaram recentemente leis gerais sobre o tema, Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina tiveram, desde o início do processo, posições favoráveis sólidas e claro apoio dos Executivos para que as leis fossem aprovadas. Na Argentina, houve marcante atuação do governo, ainda que a demanda e as formulações iniciais tenham partido de organizações da sociedade civil. Lá, a motivação principal para a aprovação da lei foi um embate entre o Poder Executivo e o maior conglomerado de comunicação do país, o *Clarín*. A partir de um conflito envolvendo o agronegócio, em 2008, no ano seguinte a ex-presidente Cristina Kirchner colocou em consulta pública e em votação o novo marco legal (LARA, 2016). Equador (PASSOS, 2016), Venezuela e Bolívia — que também contaram com mobilizações sociais pró-democratização das comunicações (principalmente do setor comunitário) — tiveram chefes do Poder Executivo que propuseram claro contraponto ideológico aos meios de comunicação e incentivaram publicamente alterações nos regramentos sobre comunicação.

Já o Uruguai teve nas organizações da sociedade civil um papel destacado no processo, desde a proposição de textos iniciais que serviram de base para a LSCA como ao analisarmos a tramitação em si e a pressão social necessária para a aprovação. No país, ainda que a formação inicial da CCD tenha sido possibilitada via atuação de um comitê convocado pelo Executivo, como veremos adiante, o presidente da República, José Pepe Mujica, colocou-se publicamente, inúmeras vezes, de forma contrária à lei. E não apenas ele, mas também setores da *Frente Amplio* (F.A), organização de esquerda que governa o país desde 2005. Assim, coube às organizações da sociedade civil o papel de pressionar pela aprovação de um texto cujo

¹³IMAZ, José. Entrevista concedida ao autor [nov. 2016]. Brasília, por Skype (52 min).

próprio Executivo criou fortes resistências. Ainda que a partir de uma aceitação inicial, portanto, as tensões e contradições na relação entre CCD e governo, como também comenta José Imaz, foram permanentes:

Houve receptividade da Frente Ampla das propostas da sociedade quanto aos direitos. Mas também é certo que em nenhum caso podemos dizer que foi iniciativa do Executivo, pois foram iniciativas da sociedade civil, que tiveram uma boa receptividade por parte do governo. [...] foi um processo muito lento. Começamos em 2010 com o Comitê Técnico Consultivo, com a Coalizão, e a aprovação da lei veio apenas em 2014. Então, a sociedade civil teve que insistir e insistir com o Executivo, com os parlamentares, para que o processo fosse avançando (IMAZ, 2016, tradução nossa).

Nesse aspecto, sobre o papel exercido pelo Executivo e por organizações da sociedade civil, cabe ressaltar que o Uruguai, diferentemente de Venezuela, Equador e Bolívia — que vivem processos mais estruturantes de transformações sociais — pode ser considerado politicamente mais moderado, mais próximo do centro do espectro político, notadamente na economia (MORAES, 2009), ainda que nos lembremos dos recentes avanços pela regulação do consumo e da venda da maconha (2014) e da legalização do aborto (2012), propostas também aprovadas durante a gestão do ex-presidente Mujica.

No campo das justificativas para a presente pesquisa, também se verificou uma insuficiência de textos acadêmicos sobre o caso do Uruguai, que é do início de 2015, no contexto das novas legislações dos países sul-americanos¹⁴ para o campo das políticas de comunicação. As leis da Argentina (2009) e do Equador (2013), por exemplo, já vêm sendo bem exploradas nos últimos anos por pesquisadores brasileiros (CLARA, 2013; MELO, 2015; PASSOS, 2016).

Ademais, o momento revelou-se crucial para tal investigação. Com a digitalização e a convergência de meios, os veículos rádio e televisão, apesar de ainda atingirem milhões de pessoas e configurarem como os de maior visibilidade, já concorrem com a internet do ponto de vista do alcance e dos hábitos de consumo de notícias, notadamente dos mais jovens. Assim, a necessidade de democratizar a radiodifusão, ou seja, de permitir, incentivar e incluir a entrada de novos atores nesses meios mostra-se urgente para ampliar a diversidade de opiniões.

¹⁴ Importante destacar que estamos considerando tal fenômeno destas recentes leis como sul-americano e não propriamente latino-americano, o que incluiria a América Central, por exemplo, pouco estudada no Brasil. Consideramos, no entanto, que o sul-americano possui identidade latino-americana, ou seja, tal escolha partiu de mera formalidade geográfica, não política ou cultural. Adiante, ao citarmos autores que ampliam o tema, nos utilizaremos, por vezes, da expressão “latino-americano”.

Em relação ao tempo histórico dessas mudanças, Murilo Ramos (2010) faz uma conjugação entre a digitalização da televisão e do rádio e as divisões do espectro propostas pelas novas leis. O autor salienta a potencialidade democratizante advinda da digitalização — ainda em andamento na maioria dos países da região, incluindo o Uruguai — centrando nos segmentos historicamente marginalizados:

Essa divisão paritária do espectro poderá se constituir em importante processo de política pública durante a transição, já em curso, para as transmissões digitais terrestres de televisão; transição que possibilitará, dada a possibilidade técnica de otimização do espectro pela compressão de sinais, a entrada de mais agentes privados, públicos e comunitários no mercado audiovisual (RAMOS, 2010, p. 27).

Ainda no campo das justificativas para este trabalho, ao lançarmos um olhar mais detalhado sobre o que foi feito por um país vizinho ao nosso, visamos fortalecer o debate brasileiro sobre a democratização das comunicações. Afinal, o Executivo nacional — ainda muito distante dos enfrentamentos ao oligopólio empresarial verificados nesses países sul-americanos — poderia tomar como exemplo, considerando a realidade local, as políticas de comunicação do Uruguai. Há longo caminho a percorrer. No Brasil, sequer foi regulamentado, depois de quase três décadas do mandamento constitucional de 1988, o parágrafo 5º do artigo 220 da seção V, que diz: “Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (BRASIL, 1988). Nesse aspecto, uma análise da incidência das organizações da sociedade civil sobre os principais avanços da legislação uruguaia pode apontar semelhanças que sirvam para o Brasil, afinal, o país também sofre um processo histórico de concentração midiática privada. Apenas uma emissora, a Rede Globo de Televisão, das Organizações Globo, detém cerca de 44% da audiência, sendo que os quatro primeiros grupos (além da Globo, a Record, o SBT e a Band) atingem mais de 70% da audiência (REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2017). No caso da Globo, ela também detém mais de 73% das receitas publicitárias governamentais (JIMENEZ, 2010) e conta com concessões de rádio por todo o país, atuando com participações societárias na televisão por assinatura e possuindo meios impressos, tanto revistas quanto jornais. Em termos de aglutinação social, de reunião de diferentes entidades da sociedade civil em prol de uma nova lei geral sobre comunicação, o Brasil tem uma proposta chamada Lei da Mídia Democrática, mobilização encabeçada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

(FNDC). No início de 2018, ela ainda encontrava-se em processo de arrecadação de assinaturas para se configurar como projeto de lei de iniciativa popular.

Além dos fatores apontados, revelou-se importante entender o conjunto de políticas de comunicação desses países da região a partir de uma perspectiva mais sociológica — e não estritamente normativa. Investigar, buscar compreender como determinada comunidade, em especial na América do Sul, conseguiu articular um grupo com formações militantes tão distintas em torno da comunicação mostra-se fundamental para a compreensão do fazer democrático.

Assim, para sintetizar os objetivos da pesquisa, o quadro abaixo mostra uma forma mais simplificada, que reúne objetivos gerais e específicos, além das justificativas para o trabalho:

Quadro 1 - Objetivos da pesquisa

1	Esta pesquisa se propõe a...	investigar o processo de aprovação da LSCA do Uruguai (nº 19.307) a partir da atuação da sociedade civil reunida em torno da Coalizão por uma Comunicação Democrática;
2	Para...	mapear ações, compreender as razões da aglutinação de diferentes organizações e fazer um balanço dos resultados obtidos a partir da análise da própria Coalizão e de uma comparação entre as demandas e o texto final aprovado;
3	com a finalidade de...	verificar como se deu o processo de aprovação de uma lei com características progressistas, bem como deixar a cargo da sociedade civil boa parte da avaliação dos resultados alcançados e não alcançados.
4	O que irá permitir...	compreender parcialmente o processo social de mais um país sul-americano que aprovou uma lei sobre comunicação, possibilitando comparações com os demais países da região. Ainda, avaliar o grau de importância e as estratégias de participação da sociedade nos processos de pressão social para que se aprove uma lei dessa natureza.

Fonte: Elaboração do autor.

Portanto, em resumo, dividimos esta pesquisa da seguinte forma: a seção 1 serviu para abordarmos a trajetória teórica e metodológica que guiou nossa produção. As contribuições do marxista italiano Antonio Gramsci (1891-1937) seguem atuais, notadamente seus escritos no cárcere fascista do início da década de 1930. As concepções do autor sobre Estado e sociedade civil nos ajudaram a olhar para a

realidade sul-americana de forma mais abrangente e nos auxiliou, principalmente, a demonstrar como se deu — e ainda se dá — a disputa pela hegemonia política, cultural e econômica no Uruguai. Ao analisarmos aspectos relacionados à concentração privada dos meios, também trouxemos breve contribuição de autores da Economia Política da Comunicação (EPC), assim como nos utilizamos do método dialético-histórico para compreendermos as ações feitas pela CCD a partir das relações e conflitos com os demais atores do processo. Também abordamos na seção 1 a forma regulatória proposta pelo Uruguai, tomando por base o conceito do direito humano à comunicação, referendado por organismos internacionais como a Unesco, órgão das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Evidenciamos, nesse sentido, os objetivos claros da CCD: criar e aprovar uma lei mais democrática para as comunicações, dando voz a segmentos historicamente marginalizados.

Na seção 2, demonstramos a conformação e o histórico da concentração privada da mídia no país. Uma lei geral datada do período ditatorial, sem regras claras, sem o menor comprometimento com uma distribuição mais justa do direito de expressão, não foi escrita e tampouco se perdurou por acaso. Ao trazermos dados históricos da composição do espectro eletromagnético uruguaio, buscamos demonstrar o cenário — um retrato da televisão e do rádio no país — inclusive para compararmos com as possibilidades de transformação propostas pela nova lei. Também nesse aspecto, acrescentamos um breve histórico da organização de esquerda que governa o Uruguai desde 2005, a Frente Ampla, que, mesmo partindo de contradições internas graves, deu início ao processo, apoiou a tramitação e assinou a promulgação da nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Ainda, em perspectiva mais sociológica, também buscamos explicar o papel histórico da sociedade civil, trazendo autores locais que nos auxiliaram na compreensão do país.

Na seção 3, referências documentais e bibliográficas, e oito entrevistas realizadas com membros da CCD serviram para uma análise mais detalhada do caminho percorrido pelas organizações da sociedade civil entre 2010 e 2014. O propósito, desde o início, era dar protagonismo à CCD na avaliação dos resultados finais do texto legal. Uma visão, *in loco*, revelou-se fundamental não apenas para avaliar o processo social que culminou na aprovação da lei, mas também para apontar potenciais falhas, percalços e contradições que qualquer organização, qualquer luta política enfrenta. Aqui, novamente nos conectamos à teoria para apresentar nossas

análises sobre os papéis exercidos pela CCD, pelo Legislativo, pelo Executivo, pela mídia oligopolizada e pelo poder Judiciário.

Ao fim, na seção 4, elaboramos um quadro comparativo entre as demandas apresentadas pela CCD e o que foi efetivamente aprovado, além de situarmos brevemente aspectos práticos em termos de resultado da lei, demonstrando, por exemplo, quais veículos de mídia não cumprem a LSCA e, portanto, terão que abrir mão de canais para se adaptarem à nova legislação. Também discorreremos sobre as perspectivas futuras de mais esse país, vizinho ao Brasil, que deu início a um processo inspirador de transformação das comunicações como forma essencial de luta contra-hegemônica na América do Sul.

Ademais, antes de encerrar esta seção introdutória e por tratar-se de elemento básico de análise, apresentamos um resumo do conteúdo textual da LSCA, a fim de melhor contextualizar o que foi aprovado ao final de 2014 no país. Assim, o que segue¹⁵ abaixo levou em consideração alguns trechos da LSCA não aprofundados ao longo deste trabalho e, portanto, não esgotados todos os 202 artigos e temas abordados pela legislação. Ressalte-se que pelo fato de serem analisados, mais a frente, os trechos considerados inconstitucionais pela *Suprema Corte de Justicia* (SCJ), este resumo não excluiu, apenas deixou sinalizados — sublinhados — os artigos impugnados.

LEI 19.307

1. Alcance

A LSCA inclui serviços de rádio, televisão e outros de comunicação audiovisual, definidos como os que oferecem “uma oferta estável e permanente de sinais de rádio ou televisão”.

As disposições são aplicáveis aos detentores de: 1) serviços de comunicação audiovisual (SCA) estabelecidos no Uruguai; 2) sinais de rádio ou televisão que se encontrem estabelecidos no país ou cujos sinais sejam retransmitidos pelos SCA; 3) SCA não estabelecidos no Uruguai, mas que comercializem seus serviços total ou parcialmente no país. Ainda: os SCA podem ser prestados por pessoas físicas e

¹⁵ Este resumo é uma versão da publicada pelas advogadas uruguaias Mercedes Nin e Camila Correa, em 2015, disponível em <<https://goo.gl/rc9z2P>>. Alguns trechos, no entanto, foram resumidos, basicamente porque serão abordados ao longo desta pesquisa.

jurídicas públicas, estatais e não estatais, sob o regime de autorização ou licença e nas condições estabelecidas na lei e nos seus regulamentos.

2. Limites à propriedade dos serviços

Fica estabelecido que o Estado tem o dever de implementar medidas adequadas para prevenir ou limitar a formação de monopólios privados e oligopólios, bem como estabelecer mecanismos para seu controle.

Serviços de rádio e televisão abertos: o concessionário não pode se beneficiar de mais de três autorizações para fornecer serviços abertos de transmissão de rádio ou televisão, nem mais de dois para fornecer serviços de transmissão aberta na mesma faixa de frequência (AM, FM, TV) em todo o território nacional.

Serviços de rádio e televisão para assinantes: fica proibido ser detentor de mais de 6 autorizações ou licenças para fornecer serviços de televisão para assinantes no território nacional - ou mais de uma autorização ou licença para o mesmo ou similar escopo de cobertura local. O número de 6 autorizações ou licenças será reduzido para 3 no caso do departamento de Montevideu. O total de assinantes das empresas de televisão fechada não pode exceder 25% do total de domicílios com televisão fechada de todo o país, nem 35% do total de domicílios com televisão para assinantes de cada território onde existam outras autorizações ou licenças de menor alcance.

Ainda: os titulares de SCA não podem ser, ao mesmo tempo, detentores totais ou parciais de qualquer licença, autorização ou concessão para prestar serviços de telefonia ou transmissão de dados, sem prejuízo de acordos de comercialização que possam ser concluídos com provedores desses serviços, oferecidos em igualdade de condições a todas as partes interessadas.

Aquelas pessoas físicas ou jurídicas que queiram executar um serviço e sejam contrárias às disposições do regime de limitações, à titularidade de autorizações e licenças, podem fazer consultas ao Conselho de Comunicação Audiovisual (CCA). Este, emitirá um relatório dentro de 60 dias que pode ter conteúdo múltiplo, uma vez que pode referir-se à adequação ou não do ato às disposições da lei; e pode, também, aconselhar modificações ou estabelecer as condições necessárias para se cumprir a referida regra.

3. Cotas

A LSCA promove a produção audiovisual nacional, estabelecendo que tanto os serviços de televisão aberta como os serviços de televisão para assinantes devem incluir na sua programação programas de produção nacional, de acordo com os seguintes critérios:

- Da programação total emitida, 60% devem ser de produção nacional ou co-produção, sem contar publicidade e auto-promoção, dos quais 30% devem ser realizados por produtores independentes, não podendo concentrar o mesmo produtor independente 40% desse percentual no mesmo serviço de radiodifusão televisiva.

- Pelo menos duas horas por semana devem ser dedicadas a estreias de ficção televisiva e/ou filmes cinematográficos e, destes, pelo menos 50% devem ser produzidos de forma independente, das 19h às 23h. Ainda, dentro da referida programação, anualmente, pelo menos dois filmes cinematográficos produzidos a nível nacional devem ser programados.

- Também está previsto que um mínimo de 2 horas por semana da programação devem ser destinadas a programas de agenda cultural, com pelo menos 50% dedicados às indústrias criativas nacionais.

Sobre o serviço de rádio, a LSCA também prevê que devem ser transmitidos pelo menos 30% de música de origem nacional no total da programação musical do canal. Isso inclui autores nacionais, compositores ou artistas, nos vários gêneros musicais existentes.

4. Procedimentos para fazer valer os direitos das pessoas à comunicação

A lei prevê um procedimento especial para cumprir os direitos das crianças e adolescentes. Especificamente, estabelece que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode iniciar uma ação judicial com o objetivo de estabelecer uma sanção para qualquer pessoa que tenha violado o direito à não discriminação, o direito à privacidade, às horas de proteção, além de todos que não respeitarem as disposições que regulam a publicidade destinada a crianças e adolescentes e à publicidade realizada por eles.

Também foram destacados na LSCA os direitos das pessoas com deficiência, dos jornalistas, e o artigo 28 resume e inclui diversos setores ao garantir o direito à não discriminação:

(...) Os serviços de comunicação audiovisual não podem disseminar conteúdos que incitem ou defendam discriminação e ódio nacional, racial ou religioso, que constituem incitamento à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, seja motivado por sua raça, etnia, sexo, gênero, orientação sexual, identidade de gênero, idade, deficiência, identidade cultural, local de nascimento, credo ou status socioeconômico. Em nenhum caso, essas disposições devem ser interpretadas como uma impossibilidade de informar os fatos, ou analisar e discutir essas questões, particularmente durante os programas educacionais, informativos e jornalísticos. Os serviços de comunicação audiovisual promoverão na sua programação expressões afirmativas e inclusivas, além de ações a favor de pessoas ou grupos sujeitos a discriminação (URUGUAY, 2014).

Os próprios SCA também podem acionar a lei sempre que tenham como objetivo estabelecer se uma informação ou expressão de comunicação é passível de violar os direitos acima mencionados.

5. SCA comerciais

A) Autorizações para a prestação do serviço

A lei exige para a prestação efetiva dos SCA ter uma autorização prévia ou licença para instalar ou iniciar a atividade, mesmo quando se trata de serviços de natureza provisória ou experimental. Essas autorizações serão concedidas de forma pessoal, com os detentores sendo responsáveis pelo conteúdo, conduta e operação do serviço.

Fica estabelecido também que o titular de um serviço não poderá delegar a prestação conferida a ele pela concessão. Delegação do serviço significa a venda ou a cessão de espaços para terceiros na programação além dos seguintes limites: 25% da programação para o mesmo terceiro e 75% no total, bem como acordar com um terceiro a comercialização exclusiva do serviço. O arrendamento ou aluguel de espaço na programação, no entanto, é proibido pelo artigo 122.

B) Requisitos

Sob nenhuma circunstância, os titulares de uma autorização podem ser pessoas físicas ou jurídicas inadimplentes com o Estado; incapazes de exercer atividade comercial e aqueles que violam os limites de concentração impostos pela LSCA.

As pessoas jurídicas que pretendem ser titulares de um SCA devem cumprir requisitos mínimos como: serem legalmente constituídos no país, provar sua capacidade econômica e não ter nenhuma relação legal corporativa — ou sujeição direta ou indireta — a empresas estrangeiras de serviços de comunicação audiovisual.

C) Obrigações

Os detentores de SCA devem cumprir determinadas obrigações: a) estar atualizado no pagamento dos preços e impostos vinculados ao serviço; b) fornecer toda a informação solicitada pelas autoridades para o bom desempenho de suas funções; c) manter o conteúdo dos programas de transmissão por um período mínimo de três meses, a partir da data da sua emissão, a fim de facilitar a inspeção pelas autoridades competentes, se necessário e de acordo com a lei; d) qualquer outra obrigação prevista por lei.

Por outro lado, os serviços de televisão para assinantes devem incluir pelo menos um sinal de produção local em seu pacote básico, que funcionará nas mesmas condições que a lei estabelece para os serviços de televisão aberta. No caso dos serviços via satélite, o próprio sinal deve ser de produção nacional. No caso de serviços para assinantes no interior do país, este requisito pode ser cumprido por meio de um sinal no departamento/estado ou outro, regular, que não inclua o departamento de Montevideú.

6. Serviços públicos de comunicação audiovisual

A) Alcance

Os serviços públicos de comunicação audiovisual são definidos como aqueles cuja gestão e propriedade residem em entidades públicas estatais ou não estatais, sejam nacionais, departamentais, educacionais, universitários ou outros.

B) Sistema Nacional de Rádio e Televisão Público (SPRTN)

A LSCA criou o SPRTN como um serviço descentralizado, com status legal, relacionado ao Ministério da Educação e Cultura e cuja atividade adquira o caráter de um serviço fundamental para a sociedade. Entre suas tarefas estão: gerenciar, direcionar e operar serviços públicos de radiodifusão e televisão; fornecer programação a todos os habitantes da República; promover regulamentos relacionados à comunicação, entre outros.

A administração da SPRTN será exercida por um Conselho de Administração, que será integrado por um presidente, um vice-presidente e membros a serem nomeados pelo Poder Executivo. Tal diretiva será assessorada por uma comissão formada por organizações da sociedade civil. Seus recursos serão integrados com os resultados naturais e civis de seus bens; doações e legados; transferências de ativos feitos por qualquer agência do Estado; rendimentos obtidos por vendas; bem como alocações resultantes do seu orçamento.

7. Serviços comunitários de comunicação audiovisual

Os serviços comunitários de comunicação audiovisual que usam o espectro radioelétrico serão concedidos e fornecidos de acordo com os requisitos, procedimentos e limites estabelecidos na Lei 18.232 do Serviço Comunitário de Radiodifusão. Para a concessão de autorizações, será obrigatório o parecer do Conselho de Comunicação Audiovisual (CCA).

8. Sinais de rádio e televisão

Os sinais de rádio ou de televisão estabelecidos no território nacional ou fora dele exigirão o registro prévio no CCA para que este permita sua disseminação. O conteúdo dos sinais de rádio e televisão estabelecidos no Uruguai deve respeitar os princípios e valores constitucionais, bem como respeitar as disposições da lei em matéria de publicidade, defesa do consumidor e do usuário, o direito à honra, privacidade, bem como as disposições dos acordos internacionais subscritos pelo país.

9. Publicidade

Os artigos 139 e seguintes regulam as condições que a radiodifusão publicitária deve aderir e inclui serviços de televisão aberta, para assinantes e sinais de TV estabelecidos no Uruguai que são divulgados por serviços para assinantes licenciados para operar no país.

A) Condições de tempo e espaço

Os serviços de comunicação audiovisual podem transmitir um máximo de quinze minutos de mensagens publicitárias para cada hora de transmissão, para cada sinal, no caso de serviços de televisão e radiodifusão. Em nenhum caso, esses tempos podem ser cumulativos.

O tempo de publicidade não será computado para autopromoção, anúncios oficiais e campanhas públicas, nem para a publicidade estatal de eventos públicos. Por sua vez, as mensagens publicitárias na televisão não devem ocupar mais de um décimo sexto da tela ou exceder oito menções de dez segundos cada, por hora, não cumulativas.

B) Condições de emissão

Os serviços de comunicação audiovisual, ao emitir mensagens publicitárias, devem atender aos requisitos: a) devem ser emitidos com o mesmo volume de áudio que o resto da programação; b) dada rodada de publicidade deve começar e terminar com imagem que identifique o sinal, para distingui-lo do resto da programação; c) as mensagens devem respeitar a integridade do programa em que está inserido e as unidades que o compõem; d) a transmissão de filmes cinematográficos e documentários pode ser interrompida uma vez por cada período de trinta minutos; e) a transmissão de eventos esportivos na televisão só pode ser interrompida por spots publicitários isolados e no momento da interrupção. Nessas transmissões, as mensagens publicitárias podem ser inseridas desde que permitam o desenvolvimento do evento; f) em serviços de transmissão aberta, não serão permitidos canais dedicados exclusivamente a mensagens publicitárias; g) é proibida qualquer transmissão de propaganda secreta e publicidade subliminar.

C) Publicidade eleitoral

O regulamento propõe o fortalecimento do sistema democrático republicano e declara a concessão de publicidade gratuita nos serviços de rádio e televisão aberta, nos serviços de televisão para assinantes estabelecidos no Uruguai e nos que são transmitidos ou distribuídos por serviços para assinantes licenciados para operar no país.

Ainda, serão concedidos espaços livres nas campanhas eleitorais correspondentes às seguintes eleições: nacional, departamental e local, legislativo complementar, complementar ao presidente e vice-presidente da República, interna, interna nacional e departamental. Nos casos de eleições nacionais e eleições legislativas complementares, os espaços livres serão distribuídos entre os partidos. Estes espaços serão concedidos durante todo o período autorizado a realizar publicidade eleitoral e terá uma duração de 60% do tempo atribuído a mensagens publicitárias em cada hora de transmissão.

10. Infrações

O Conselho de Comunicação Audiovisual (CCA) — por meio do Poder Executivo — e o Poder Judicial são os órgãos competentes para controlar e supervisionar o exercício e o cumprimento das obrigações previstas na LSCA.

A lei prevê três tipos de infrações: leve, grave e muito grave. A leve, definida como residual, corresponderá sempre que a ação ou omissão não for classificada como uma infração grave ou muito séria. As graves e muito graves envolvem a violação das disposições fundamentais da LSCA. Tais infrações estão basicamente relacionadas ao não pagamento de impostos; à não obtenção de licença ou autorização; à falha na inscrição e violações às obrigações estabelecidas na promoção da produção nacional.

11. Regime de sanção

Ainda, a Comissão de infrações prevista implica a aplicação de seis possíveis tipos de sanções: observação; advertência; confisco dos elementos utilizados para cometer o delito (que pode ser aplicado como sanção exclusiva ou acessória a outros); suspensão de até 90 dias na prestação da atividade em caso de infração muito grave;

revogação da concessão, autorização, licença ou registro; e multas. Estas, serão aplicadas de acordo com a gravidade do comportamento e de sua reincidência. Ainda, as infrações menores devem prescrever em um ano, as graves após três anos e as classificadas como muito graves após seis anos de concessão.

12. Custo das licenças e preço de uso do espectro

Os titulares de SCA para assinantes de satélites ou que usam meios físicos para sua distribuição devem pagar mensalmente o custo de renovação de sua licença. Os detentores de SCA comerciais que utilizem o espectro radioelétrico, excluindo o satélite, devem pagar mensalmente, como preço pelo direito de uso de radiofrequências, os valores estabelecidos no artigo 188.

Os únicos serviços de radiodifusão que estão isentos serão aqueles que possuem uma área de serviço exclusiva no interior do país. No entanto, todos os detentores pela primeira vez de serviço de radiodifusão estarão isentos de pagamento durante os primeiros três anos após a obtenção da concessão para o uso do espectro original.

13. Criações institucionais

A) Conselho de Comunicação Audiovisual (CCA)

Antes da entrada em vigor desta lei, o órgão competente para regulamentar e supervisionar o cumprimento das normas vigentes relacionadas ao setor era a Unidade Reguladora de Serviços de Comunicações (Ursec). A LSCA, então, criou o CCA, cujo objetivo é propor, implementar, monitorar e supervisionar o cumprimento das disposições contidas e seus regulamentos, em tudo o que não for da competência do Executivo ou da Ursec. Sua composição será de um presidente escolhido pelo Executivo e outros quatro membros a serem designados pelo Legislativo. O órgão será administrativamente ligado ao Poder Executivo por meio do Ministério da Indústria, Energia e Minas, mas atuará com independência técnica.

B) Comissão Consultiva Honorária para Serviços de Comunicação Audiovisual (CHASCA)

A Comissão foi criada para agir de forma independente e na esfera administrativa do CCA, a fim de ser consultada: na elaboração da regulamentação da lei; no estabelecimento de um procedimento de autorizações e licenças para consideração dos pedidos apresentados, bem como nos casos em que o Poder Executivo e a CCA julguem pertinentes.

C) Figura do *ombudsman*:

Na seção IV denominada “Defensoria do Público”, a lei atribui à Instituição Nacional de Direitos Humanos e Provedor de Justiça — criada pela Lei nº 18.446 — o papel de defender e promover os direitos das pessoas reconhecidas pela LSCA. Dentro das tarefas declaradas, prevê-se a promoção do acesso dos cidadãos aos SCA recebendo e processando reclamações sobre os serviços de comunicação audiovisual; promovendo a educação dos cidadãos para o exercício da comunicação; favorecendo a recepção crítica e o uso inteligente e criativo dos serviços de comunicação, entre outros.

14. Adaptação aos regulamentos e prazos

A LSCA prevê várias hipóteses e prazos para os serviços de comunicação e sinais já existentes no momento da sua validade ou no processo de obtenção de autorização, para se adaptar ao novo regulamento. Seguem alguns exemplos: a) os titulares alcançados pelos literais D (empresas de um mesmo grupo econômico que infrinja os limites da concentração) e F (cônjuge ou parente em linha reta, ou colateral até o segundo grau, de outro titular de SCA) do Artigo 105, terão um prazo de 4 anos. b) adaptação à promoção da produção audiovisual nacional: o CCA será encarregado de estabelecer um cronograma para a aplicação progressiva dos percentuais de respeito ao conteúdo nacional; c) adaptação a sinais próprios: os serviços de televisão terão um prazo de 12 meses para cumprir o disposto no artigo 116 (serviços de TV paga devem incluir pelo menos um sinal de produção local no pacote básico); e, por último, d) adaptação à anticoncentração: os detentores de SCA que não cumpram os limites de concentração definidos devem transferir as autorizações ou licenças necessárias no prazo de 4 anos contados da vigência da lei.

2. CONTRA-HEGEMONIA É: OLIGOPÓLIO PRIVADO FORA DO AR

Nesta seção, traremos debates conceituais fundamentais para este trabalho. Dos mais importantes, inicialmente, abordaremos o conceito de sociedade civil, uma vez que nossa análise versa justamente sobre as ações e o contexto social e político de uma Coalizão que reuniu diferentes entidades para pedir uma nova lei para as comunicações. Situaremos brevemente como parte dos pensadores modernos — Hobbes, Locke, Rousseau, passando por Hegel, Marx, até chegar a Gramsci — definiram o termo e, para além disso, como o relacionaram com a noção de Estado. Ainda, buscamos o histórico recente das referências internacionais que basearam parte das novas leis sobre comunicação na América do Sul. As formas de regulação, o direito à comunicação e a liberdade de expressão, portanto, foram aqui tratados levando-se em consideração os acúmulos sobre o tema de organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente por meio da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Afinal, tais apontamentos também serviram de parâmetro para a LSCA uruguaia, como veremos adiante.

2.1 - Gramsci, a comunicação e a disputa por hegemonia

O contexto histórico de forte concentração privada da mídia nos países latino-americanos, notadamente a partir da segunda metade do século XX, pode ser explicado essencialmente pela relação entre o poder político exercido pelos meios de comunicação e a ausência de uma regulação democrática por parte do Estado. Algumas das razões que levaram a essa concentração auxiliam a caracterizar o que Dênis de Moraes, de forma mais abrangente, identifica como um período dominado essencialmente por oligopólios, ao acrescentar que a concentração da mídia “consolidou-se no vácuo aberto pela liberalização desenfreada, pela insuficiência de marcos regulatórios e pela deliberada omissão dos poderes públicos e de organismos multilaterais” (MORAES, 2004, p. 29).

As principais regras colocadas para a radiodifusão, nesse sentido, foram impostas no século XX por claras relações de poder entre políticos e empresários da mídia (FOX, 1997). A consolidação histórica de meios privados no rádio e na televisão, desde as décadas de 1940 e 1950, passando por governos ditatoriais e, em

seguida, o avanço na região do modelo neoliberal nas décadas de 1980 e 1990, fizeram desses países lugares propícios para que conglomerados de comunicação manipulassem a sociedade por meio de opiniões veiculadas nos próprios canais, além de jornais de grande circulação, considerando mínimas tentativas de legislação na área como risco à liberdade de imprensa e até como censura¹⁶.

Segundo Moreira (2011), a exploração do formato não comercial do espectro foi não apenas ignorada, mas também coibida em todos os marcos normativos da América Latina até o final dos anos 90. Assim, mantidos por essas práticas, surgiram os principais conglomerados midiáticos da região. Os grupos Clarín, na Argentina, Globo, no Brasil, e Cisneros, na Venezuela, foram alguns dos principais beneficiários dessas regras, transformando-se nas grandes potências do setor na região (MASTRINI; BECERRA, 2009).

Os esforços de interdição do debate sobre regulação por parte dos conglomerados midiáticos seguiram no início deste século e vêm ocorrendo até os dias atuais. No Brasil, citemos exemplos recentes que remontam à criação de um Conselho Federal de Jornalismo em 2004 e, pouco depois, em 2009, após convocação, pelo Executivo, de uma Conferência Nacional de Comunicação. Em ambos casos os conglomerados de mídia tacharam tais iniciativas como tentativas de censura. As argumentações variavam de perseguição política a restrições à liberdade de expressão (CHRISTOFOLETTI, 2010). Em 2014, outro exemplo, quando o jornal *O Estado de S. Paulo* escreveu, em editorial, qual seria a “real intenção” de militantes do Partido dos Trabalhadores (PT) quando defenderam a democratização da comunicação: “viabilizar projetos de poder a qualquer custo”¹⁷. No Uruguai, a tentativa de interdição do debate sobre novas legislações voltadas à comunicação também se faz presente. Para isso, basta citarmos um editorial do uruguaio *El País*, jornal de grande circulação, em dezembro de 2016, dois anos após a aprovação da LSCA, intitulado “A corte e a lei de meios”¹⁸. A classificação de vários artigos da Lei nº 19.307 seguiu a linha de editoriais de anos anteriores, de “ataques à liberdade de

¹⁶ No Brasil, tais omissões históricas sobre regulação da comunicação foram abordadas, por exemplo, por Murilo Ramos (1993), que utiliza o termo “agenda proibida” em referência à essa interdição do debate e também por Motter (1994), que fala em “batalha invisível”.

¹⁷ O ESTADO DE S. PAULO. O PT e a regulação da mídia. São Paulo, 18 de junho de 2014. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-pt-e-a-regulacao-da-midia-imp,1514002> . Acesso em: 10 nov. 2016.

¹⁸ EL PAÍS. La corte y la Ley de Medios. Montevideo, 20 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/corte-ley-medios-editorial.html>>. Acesso em: jan. 2017.

expressão”. O objetivo dessa pressão exercida pelos principais veículos de comunicação foi e segue sendo tentar inviabilizar a criação e o amadurecimento de textos legais que possam prever, por exemplo, limites à concentração da propriedade dos meios.

Esse papel de induzir e influenciar a opinião da sociedade, inviabilizando legislações mais democráticas, exercido pelos veículos de comunicação de massa, pode ser verificado em diferentes momentos no contexto latino-americano e guarda melhor compreensão por meio do conceito de hegemonia, proposto pelo filósofo marxista Antonio Gramsci. Para o autor italiano, tal concepção pode ser caracterizada pela liderança de uma classe social sobre as outras, unindo o exercício da dominação pela força (Estado propriamente dito, sociedade política, aparelho coercitivo) com uma direção moral, política e intelectual. Tal dominação de classe, portanto, não se daria apenas pela coerção física, via monopólio estatal do poder de polícia, mas também pelo consentimento, pelo consenso, via predomínio cultural (GRAMSCI, 2000).

A mídia — ou “imprensa”, principal meio de comunicação da época do autor, período que inclui o cinema e o início do rádio — é caracterizada como um aparelho privado de hegemonia, que unifica concepções de mundo, organiza e divulga apenas determinados tipos de cultura. Por sua vez, ela faz parte, ainda segundo Gramsci, da sociedade civil, que representa o conjunto de instituições responsáveis por difundir ideologias — incluindo escola, igreja, partidos políticos, sindicatos, instituições científicas e artísticas, entre outras (GRAMSCI, 2000).

Aqui, pelo fato de o termo sociedade civil ser um conceito-chave para este trabalho e por ser entendido por alguns autores como em oposição ao Estado e, por outros, em articulação com este, cabe uma breve contextualização do conceito (juntamente ao de Estado), notadamente em relação ao pensamento político moderno.

2.2. Sociedade civil: breve histórico de um conceito fundamental

Nos séculos XVI, XVII e XVIII, para os chamados jusnaturalistas ou contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant), a organização estatal promovia uma transição do estado de natureza, da “guerra de todos contra todos”, para uma sociedade regulada. Esta, então, exerceu contraponto às sociedades pré-estatais, bárbaras e irracionais, para se transformar no momento definitivo da vida coletiva do

homem (BOBBIO, 1982). Especificamente para Hobbes e Rousseau, o Estado também é entendido como uma inversão, uma eliminação do estágio natural da vida humana. Para Locke e Kant, diferentemente, há uma conservação-regulamentação, um aperfeiçoamento, não uma eliminação do estado de natureza. Para a tradição jusnaturalista, em resumo, o Estado é entendido como um produto da razão, tratando-se, assim, de uma visão positiva sobre o papel da organização estatal.

Entre os séculos XVIII e XIX, o filósofo alemão Friedrich Hegel também via o Estado como uma nova conformação social, racionalizada, que disciplinava as relações entre as pessoas. No entanto, Hegel recusa a concepção jusnaturalista do Direito Natural e afirma que o homem é um ser social, ou seja, não haveria indivíduos antes e só depois a sociedade ou um “estado de natureza” e um “estado de sociedade”, mas sim uma sociedade pré-política e uma sociedade política. Ainda, para o autor, a racionalização via Estado não seria apenas o modelo ideal, mas também um movimento, um novo evento da história, ou seja, não apenas uma necessidade, mas um aperfeiçoamento (BOBBIO, 1982). Portanto, tal como os jusnaturalistas, Hegel enxergava o Estado essencialmente com aspectos mais positivos do que negativos.

Em meados do século XIX, primeiro com Saint Simon argumentando em prol do desaparecimento do Estado (a partir do advento da revolução industrial, substituindo militares por cientistas e industriais) e, depois, com Karl Marx e Friedrich Engels, a concepção positiva e benéfica acerca do Estado passa a ser desmistificada. Para Marx e Engels, o Estado é um aparelho de dominação da classe burguesa, repressor, não emancipatório, que deve ser encarado como algo provisório da vida humana, a ser superado juntamente com a sociedade capitalista. Tal concepção, presente no Manifesto Comunista, do Estado como um comitê para gerir os negócios da burguesia, foi ampliada no 18 de Brumário de Luís Bonaparte, quando os autores situam que, além das classes sociais, há frações de diferentes classes na relação burguesia *versus* proletariado, citando uma burguesia industrial, outra comercial, financeira e, além do proletariado, o campesinato, o lumpem-proletariado, entre outros (MARX, 1851). Ainda assim, as classes que detêm maior controle na sociedade são capazes de imprimir uma “marca” no funcionamento estrutural do Estado que, assim, seguirá administrando os negócios das classes que conseguirem lhe impor essa marca (CODATO; PERISSINOTO, 2010). Para os autores, se o Estado, apesar de deter alguma autonomia, também tem, por outro lado, essa “marca de classe”, é necessário que ele seja destruído mesmo que venha a ser controlado pelo

proletariado, para que se dê fim ao sistema burguês, que está no “DNA” do seu aparelho burocrático-administrativo (CODATO; PERISSINOTO, 2010). Assim, a pretensa autonomia da organização estatal, na realidade, serviria apenas para garantir a dominação de classe.

Absolutamente arraigado à noção de Estado, o conceito de sociedade civil também foi refletido pelos pensadores modernos. Para a tradição jusnaturalista, a ideia de um estágio pré-estatal não considerava uma oposição entre Estado e sociedade ou, ainda, entre uma sociedade política e outra civil, mas apenas entre estado de natureza e civilização (BOBBIO, 1982). Já para Hegel, a sociedade civil pode ser caracterizada pelo momento intermediário entre a família e o Estado, incluindo “a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo”, ou seja, a esfera das relações econômicas e, ao mesmo tempo, a sua regulamentação externa, segundo os princípios do liberalismo (BOBBIO, 1982).

Já para Marx e Engels, a sociedade civil reflete as características fundamentais do capitalismo e também é dividida entre classes contraditórias (burguesia e proletariado). O conceito é assim definido pelos autores: “A forma das trocas, condicionadas pelas forças de produção existentes em todas as fases históricas que precedem a nossa e por sua vez as condiciona, é a sociedade civil”. E complementam, dizendo que a sociedade civil “compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas” (MARX; ENGELS, 2007, p. 33). Os autores, dessa forma, situam a sociedade civil como parte da infraestrutura¹⁹, ou seja, local base da produção econômica e das relações de produção materiais.

Poucas décadas depois, no início do século XX, partindo da tradição marxista, o italiano Antonio Gramsci avança e traz a noção de Estado integral. Este se dá pelo surgimento, via maior complexificação, de uma esfera na vida social advinda da participação política. Para o autor, Estado e sociedade civil não se separam, portanto o chamado Estado integral pode ser definido sob a seguinte fórmula esquemática: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, sociedade encorajada de coerção” (GRAMSCI, 2000). Para o autor italiano, como já afirmado, a dominação de

¹⁹ A infraestrutura, segundo Marx, é a base da sociedade, a esfera do econômico, das relações de produção, materiais. Sobre essa base econômica se ergue a superestrutura, formas de consciência social como a política, a cultura, a filosofia, as ciências, as religiões, etc. O conjunto de ideias seria a superestrutura ideológica e o Estado a superestrutura legal. Para Marx, “ao mudar a base econômica, revoluciona-se, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura erigida sobre ela” (MARX apud KONDER, 2010).

classe numa dada sociedade é exercida quando se une a força física (“sociedade política”, aparelho coercitivo) com uma direção moral, política e intelectual, exercida na sociedade civil, que representa o conjunto de instituições responsáveis por difundir ideologias (escola, igreja, partidos políticos, imprensa, sindicatos, instituições científicas e artísticas). Se para Marx a sociedade civil relacionava-se à infraestrutura (força material do trabalho), para Gramsci a sociedade civil incluiria o conjunto de relações ideológicas e culturais, a vida intelectual e espiritual de uma sociedade, não sendo apenas definida pelos seus aspectos econômicos (GRAMSCI, 2000).

Aqui, cabe uma breve contextualização. É que a definição gramsciana sobre sociedade civil e sua relação entre infraestrutura e superestrutura em Marx é motivo de uma polêmica histórica. Ela foi trazida por Norberto Bobbio na obra *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil* (1982), na qual o autor afirma que há uma inovação em Gramsci ao conceder à sociedade civil a participação na superestrutura (local da política, da cultura, da filosofia, etc), mas isso foi parcialmente interpretado como uma prioridade, uma primazia sobre os aspectos econômicos e, assim, fator que distanciaria Gramsci da teoria marxista. Tal interpretação (autores como Texier, 1985, foi um dos principais contestadores de Bobbio) poderia levar ao caminho de situar Gramsci do ponto de vista mais próximo ao liberalismo, de separação entre Estado e sociedade civil. Bobbio defendeu-se anos mais tarde, afirmando que foi mal interpretado e que Gramsci, ainda que tenha produzido novos pensamentos sobre Estado e sociedade civil, o fez “no interior da tradição do pensamento marxista” (BOBBIO, 1982, p.16). Aqui cabe ressaltar que dois dos principais estudiosos brasileiros sobre Gramsci, Carlos Nelson Coutinho e Álvaro Bianchi, afirmam que, pelo fato de o conceito de sociedade civil em Gramsci, mais próximo da política, ser distinto do de Marx, mais próximo da economia, isso não passaria de uma falsa polêmica. Afinal, se o conceito-base, sociedade civil, é definido de forma diferenciada pelos autores, não haveria razão em atribuir-lhe uma mesma função, uma mesma esfera de atuação, dentro de uma teoria (marxista) que define o conceito de sociedade civil de outra maneira (BIANCHI, 2006).

Para além das polêmicas de interpretação, cabe reafirmar que, para Gramsci, Estado integral significa dizer que o Estado é a sociedade civil e vice-versa, numa relação dialética, orgânica:

É por meio das categorias de unidade e distinção que Gramsci tematiza a “elaboração superior da estrutura em superestrutura”, ou seja, o processo por meio do qual o particular que tem sede na sociedade econômica se universaliza na sociedade civil. Nesse processo, a sociedade econômica se “faz Estado”, ou seja, no seu vir-a-ser a estrutura se superestruturaliza como sociedade civil no Estado integral. Mantendo a sociedade política e sociedade civil uma relação de unidade-distinção, formam dois planos superpostos que só podem ser separados com fins meramente analíticos. É por essa razão que Gramsci destaca que a unidade (“identidade”) entre Estado e sociedade civil é sempre “orgânica” e que a “distinção” é apenas “metódica” (BIANCHI, 2006, p.44).

Ao conceituar outro termo importante para sua obra, o de Bloco Histórico, Gramsci também aponta para este caminho de coesão entre Estado e sociedade civil: “unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (GRAMSCI, 2000, p. 26).

Assim, para o autor, o papel de dominação — via coerção e consenso — articula diferentes grupos sociais em torno da criação de uma vontade coletiva, constituindo o chamado Bloco Histórico. Este, nas palavras de Jorge Almeida, trata-se, portanto, “de um bloco social e político controlador da estrutura econômica, dominante no Estado e dirigente na sociedade civil” (ALMEIDA, 2011, p.125). Para Gramsci, uma classe é dirigente das classes aliadas e dominante das adversárias:

[...] a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a “liquidar” ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados. Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente, já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também “dirigente” (GRAMSCI, 2002, p. 62-63).

Em resumo, tal direção ética-política, não apenas dependente da força material conferida pelo poder, encontra na sociedade civil a figura social da hegemonia, que detém a capacidade citada de construção de consensos entre as classes sociais. Entre os principais responsáveis pelo exercício da hegemonia, segundo Gramsci, estão justamente os aparelhos privados de hegemonia que, como afirmado, são os partidos políticos, a escola, igreja, sindicatos, instituições científicas, entre outras. Importante aqui reforçar que esses, incluindo a mídia, fazem uma adesão política e ideológica à classe burguesa de forma voluntária e, conforme já dito, sem a necessidade de uso da repressão pelo Estado. Para Dênis de Moraes, a imprensa, assim, mantém-se articulada de forma orgânica com determinado agrupamento social e contribui com

orientações gerais para exercer influência na compreensão dos fatos sociais. Atua, dessa forma, como “uma organização material voltada para manter, defender e desenvolver a frente teórica ou ideológica, ou seja, um suporte ideológico do bloco hegemônico” (MORAES, 2009, p. 42).

Entrelaçado às concepções de Estado integral e Bloco Histórico e sem negar o protagonismo da classe trabalhadora no papel de superação do capitalismo, Gramsci também acentua o papel dos intelectuais no processo de garantia hegemônica. A partir da relação dominantes *versus* dominados, o autor sustenta que cada grupo social cria — como função essencial para a produção econômica — uma ou mais camadas de intelectuais, não apenas no campo econômico, mas também nas esferas social, cultural e política (COUTINHO, 1999). Para o marxista italiano, a função do intelectual pode ser definida entre duas opções: pela conservação ou pela construção de projetos hegemônicos (DURIGUETTO, 2014). Tanto no exercício das funções, quanto nas ações e relações que mantêm com os interesses de classe no interior do Estado integral, os intelectuais seriam “os funcionários que mediatizam a manutenção da hegemonia de determinada classe ou fração de classe, tanto pela via do consenso quanto pela via da coerção” (DURIGUETTO, 2014, p.28). Ainda, o autor caracteriza como função primordial para a luta contra-hegemônica ser um intelectual orgânico, ou seja, vinculado a um projeto emancipador das classes dominadas, atuante na formação de uma consciência crítica por parte dos subalternos e na organização de suas lutas e ações políticas. Segundo Coutinho (1999), como os intelectuais agem no interior dos aparelhos privados de hegemonia, no caso dos veículos de comunicação, são os jornalistas e colaboradores.

O exercício “normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações –, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2002, p. 95).

Assim, essa sociedade civil, ao incluir tanto reprodutores do capital (como a imprensa) quanto representações das classes dominadas, está em permanente disputa. E é em busca de hegemonia que os atores (sejam eles dominantes ou dominados) vão sempre disputar espaços dentro dela e, concomitantemente, dentro do Estado. Na concepção do marxista italiano, portanto, a sociedade civil é um espaço de correlação

de forças, onde deve ser empreendida uma luta pela hegemonia em busca de uma cultura nova, emancipatória.

Nesse ponto, novamente, faz-se necessário diferenciar brevemente a teoria gramscianiana sobre sociedade civil de interpretações liberais ou social-democratas. Entendida a partir de suas relações de poder, de marcantes contradições, enfrentamentos e disputas por hegemonia, a sociedade civil em Gramsci afasta-se do espaço de “harmonização de interesses” ou da emergência de um terceiro setor situado fora do Estado e do mercado. Tal concepção, hoje difundida e exercida principalmente por Organizações Não Governamentais (ONGs), geralmente não demonstra que é dever do Estado a garantia de direitos sociais. Tal discurso afirma que o bem-estar pertenceria ao âmbito do privado, ou seja, às famílias, à comunidade, às instituições religiosas e filantrópicas ou a uma pretensa “rede de solidariedade para proteger os mais pobres”, como critica Laura Tavares Soares (MONTAÑO, 2002). Na presente pesquisa, situamos a atuação das entidades que compõem a Coalizão por uma Comunicação Democrática como contra-hegemônica, na luta por emancipação, e não no sentido de terceiro setor, em pretensa substituição das atividades ou deveres do Estado.

Dessa forma, é essa a principal definição de sociedade civil, gramscianiana, que adotaremos neste trabalho²⁰. Traçamos um breve histórico do conceito e suas principais características para embasar nosso olhar sobre o objeto, sobre a conformação da sociedade uruguaia, a fim de compreendermos o fenômeno de aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual.

Para efeitos de analogia entre a teoria gramsciana e o nosso objeto de estudo, por exemplo, podemos compreender os chamados *los 3 grandes* (do oligopólio empresarial dos meios de comunicação do Uruguai) como parte da “imprensa”, inserida, por sua vez, na sociedade civil. As entidades representativas da CCD também fazem parte da mesma sociedade civil. Assim, mídia oligopolizada e CCD estão em constante disputa e a arena desse confronto é o Estado. Ambas disputam a hegemonia dentro do Estado para, neste exemplo, incidir no formato regulatório das comunicações.

²⁰ Optamos por utilizar “organizações da sociedade civil” para nos referirmos à CCD, mas também utilizaremos - sem aprofundamentos das diferenças conceituais - o termo “movimentos sociais”, principalmente ao traçarmos um perfil mais amplo, histórico, das lutas políticas no Uruguai. Adiante vamos abordar brevemente, como contextualização, o conceito de “novos movimentos sociais” proposto por Sherer (2008).

2.3. A imprensa no século XXI: Gramsci segue atual?

Ainda sobre o papel da imprensa, surge o questionamento se atualmente, no século 21, o espaço ocupado por ela segue sendo exercido como aquele pensado por Gramsci. Jorge Almeida (2011) não só considera tal atualidade como propõe um papel mais destacado para a mídia no conjunto dos aparelhos privados de hegemonia — ainda que Gramsci tenha chegado a considerar que a imprensa de sua época, em comparação com os demais, era um dos aparelhos privados de hegemonia mais dinâmicos que havia²¹. Com os avanços tecnológicos e a convergência dos meios de comunicação, somando-se ao caráter cada vez mais concentrador, próprio da globalização, Almeida classifica a imprensa como um aparelho privado de hegemonia “especial”, ainda mais superestrutural, diferenciado dos demais:

[...] a mídia contemporânea não se encaixa na articulação do Bloco Histórico da mesma forma que na época e da maneira pensada por Gramsci. Antes mais superestrutural, e agora numa situação “especial”, pois, ao mesmo tempo em que passa a ter uma expressão superestrutural ainda maior, transformou-se num setor de ponta da estrutura econômica. Ou seja, muito mais comprometida com e “dependente” dos movimentos do grande capital, pois faz parte do núcleo central da economia. E, deste modo, também mais diretamente dependente das decisões políticas e regulatórias do Estado (ALMEIDA, 2011, p. 130).

Dênis de Moraes, de forma similar, caracteriza o sistema midiático atual dentro do processo de reprodução ampliada do capitalismo e o divide em dois planos estratégicos (MORAES, 2013). Primeiro, há a própria condição da mídia como agente discursivo em defesa da globalização e do neoliberalismo, transformando-os no discurso hegemônico atual. Segundo, existe o papel exercido pelos conglomerados de comunicação como agentes econômicos, como apontado acima por Almeida, ou seja, como núcleo central da economia, como aparelho privado de hegemonia especial. Segundo Moraes, em publicação datada de 2013, absolutamente todos os conglomerados midiáticos figuravam entre as 300 maiores empresas não financeiras do mundo, com participações cruzadas em negócios de informação e entretenimento, informática e audiovisual (MORAES, 2013).

Fierro e Gómez (2016) corroboram tais afirmações, ao apontarem que, dos três grandes instrumentos de produção de senso comum abordados por Gramsci, a

²¹ Apesar de Gramsci afirmar que a imprensa é “a parte mais dinâmica da superestrutura ideológica”, ele completa argumentando que ela “não é a única”. Para o autor, “tudo o que influi ou pode influir sobre a opinião pública, direta ou indiretamente” faz parte dessa estrutura ideológica. Em seguida, ele também cita, entre os mais dinâmicos, a escola e a igreja (GRAMSCI, 2000, p. 78).

mídia tornou-se o mais eficaz. Religião e educação, para os autores, ainda se constituem produtos poderosos da hegemonia (FIERRO; GOMÉZ, 2016), mas a comunicação teria se colocado acima de ambos, “transformando a guerra política em uma guerra comunicativa” (FIERRO; GOMÉZ, 2016, p.1).

Considerando, portanto, este papel “especial” nos dias atuais, com os meios de comunicação fazendo parte do núcleo central da economia, tais interpretações contemporâneas demonstram a atualidade do pensamento gramsciano. Para tanto, basta voltarmos à concepção dialética de “Estado integral” proposta pelo autor. Como vimos, a unidade entre sociedade política e sociedade civil guarda similaridade com a unidade entre economia e política, por conterem basicamente a mesma organicidade. Para Gramsci, esse é o motivo pelo qual uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica. E mais: “o programa de reforma econômica é exatamente o todo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral” (GRAMSCI, 1978, p. 9).

Assim, não há, novamente, que se eleger um aspecto determinante, economia ou política. É o que também defende Portelli (1987) ao afirmar que manter o foco na compreensão desse vínculo orgânico é essencial. Para o autor, sendo a infraestrutura e a estrutura constituições dialéticas, ambas podem atuar como “influentes ou condicionantes”, mas segue mantida a determinação mútua. Assim, qualquer evolução no aspecto econômico não se dá sem as ações necessárias no plano político. Gramsci, reiterando, trata o social e o político de forma articulada com o fator econômico, compreendendo a política enquanto elemento mediador entre a produção material e a reprodução da vida humana, conforme também nos aponta Simionatto:

Não é, assim, o predomínio das questões políticas, econômicas ou culturais que explica a realidade social, mas antes o princípio da totalidade, que leva em conta as especificidades e determinações desses momentos parciais e seus encadeamentos recíprocos (SIMIONATTO, 1997, p.2).

Nesse sentido, a partir da construção dialética e da noção de totalidade acima referenciada, também nos cabe destinar breve enfoque aos aspectos econômicos relacionados ao processo aqui investigado. Para tanto, estes serão melhor evidenciados ao abordarmos as leis recentemente aprovadas no contexto sul-americano.

2.4. O combate à concentração privada na América do Sul

Como veremos adiante, parte de nossa análise abordou interpretações dadas pelo poder Judiciário a nove artigos da LSCA que dizem respeito à concentração privada da mídia. O tema é fundamental, afinal, na própria região, as leis da Argentina, do Equador e da Bolívia, por exemplo, incidiram sobre a propriedade dos meios e dividiram o espectro eletromagnético em três partes iguais, destinando 1/3 aos setores público/estatal, outro 1/3 ao setor privado e o restante 1/3 ao comunitário/sem fins de lucro. Um dos apontamentos da nova lei uruguaia é limitar o número de concessões à mídia comercial, de acordo com a localidade, dificultando a formação de oligopólios e tornando o espaço de produção midiática mais plural. Tal princípio foi apontado pelo artigo 51 da Lei nº 19.307, ao enfatizar que “monopólios e oligopólios na titularidade ou controle dos serviços audiovisuais conspiram contra a democracia ao restringir o pluralismo e a diversidade fundamental ao pleno exercício do direito à informação das pessoas, sendo dever do Estado coibi-los” (URUGUAY, 2015).

Aliadas aos aspectos sociais, tais prerrogativas normativas com limites à concentração presentes na lei uruguaia, como dissemos, partem de uma construção dialética sobre a importância do econômico e do sociopolítico. Assim, cabem breves ensinamentos da Economia Política da Comunicação (EPC), conforme propõe Cesar Bolaño, ao enxergar no sistema econômico o elemento-chave para se efetivar a democratização da comunicação:

Escusando-se a considerar a Comunicação apenas como um elemento supraestrutural, restrita ao âmbito da manutenção ideológica do *status quo*, e vendo-a como o material sobre o qual, em grande medida, a reprodução ampliada do capital hoje em dia se assenta, a EPC exige que o foco analítico e pragmático em prol de uma comunicação democrática se dirija para os interstícios do sistema econômico, ainda que, com isso, não apregoe o determinismo econômico ou não reconheça a existência de temporalidades outras, inclusive anti-sistêmicas (BOLAÑO, 2006:84).²²

E, claro, para além da constatação, também deve ser pensada uma estratégia contra-hegemônica, com vias à transformação das relações humanas. É o que propõe

²² Cabe reafirmar que a centralidade desta pesquisa é voltada para a análise de uma Coalizão formada no âmbito da sociedade civil e, portanto, nosso foco, naturalmente, não será nos aspectos econômicos da propriedade dos meios no Uruguai. Ainda que, como veremos adiante, a aprovação da LSCA tenha relação com ambos aspectos, afinal, a CCD pressionou por uma legislação que garantiu proteção dos direitos de crianças e adolescentes, por exemplo, ao mesmo tempo em que aprovou limites à concentração.

Murilo Ramos, ao trazer para os dias atuais o conceito de sociedade civil de Gramsci na luta pela democratização das comunicações. Ao considerar a abrangência e as características atuais das instituições de comunicação, Ramos (2007) sugere este ambiente como possibilidade de resposta contra-hegemônica. Ele aponta a sociedade civil como um “potente caminho” de combate às “velhas hegemônias”:

Na ideia de uma sociedade civil superestrutural, lugar de ideologia e cultura, da produção de consensos e hegemônias, decisiva à constituição de um Estado ampliado que não se limite aos aparelhos de força e coerção da sociedade política, pode estar um potente caminho atual de embate contra a doutrina neoliberal e seu apelo à pureza da técnica e de uma ciência econômica incontestável. Ideia que não é aderente apenas ao campo de estudo e pesquisa da comunicação, mas que encontra neste uma aderência singular, pela centralidade que têm hoje as instituições de comunicação, mais comumente conhecidas como mídia, na produção, distribuição, circulação e consumo de velhas hegemônias (RAMOS, 2007, p. 47).

Dênis de Moraes argumenta em linha de pensamento similar, ao afirmar que a necessidade de acabar com tal lógica de dominação cultural exercida pela mídia, que monopoliza a palavra em nome da perpetuação do sistema capitalista, deve suscitar o estabelecimento de uma estratégia anti-hegemônica, via combate de ideias. Um dos pontos centrais para tal é o que o autor estabelece como práticas de resistência cultural, que permitiriam reverter consensos estabelecidos (MORAES, 2010). Para isso, ele ressalta que um dos caminhos é garantir um maior número de vozes nos meios de comunicação:

Um dos desafios centrais para o pensamento contra-hegemônico consiste em alargar a visibilidade pública de enfoques ideológicos que contribuam para a reorganização de repertórios, princípios, e variáveis de identificação e coesão, com vistas à alteração gradual e permanente das relações sociais e de poder. Para isso, são fundamentais campanhas, mobilizações e pressões sociais por legislações que detenham a forte concentração do setor nas mãos de um reduzido número de corporações multimídias. Cabe às políticas públicas estabelecer mecanismos consistentes de descentralização dos sistemas de comunicação, tanto para democratizar o regime de concessões de canais de rádio e televisão, quanto para incentivar meios comunitários e locais, a produção audiovisual independente, a criação cultural não mercantilizada e a aplicação de tecnologias digitais nos processos educacionais e científicos (MORAES, 2010, p. 73).

Portanto, a possibilidade de uma maior pluralidade de vozes com espaço na sociedade depende de novos regramentos, novas políticas de comunicação. A partir da análise sobre o que ocorreu no Uruguai entre 2010 e 2014, verificaremos se o país conseguiu cumprir bem essa primeira etapa normativa para, em seguida, fazer valer a lei, ou seja, transformá-la em direitos a serem efetivamente usufruídos pela

população²³. Resta, pois, analisarmos de que forma atuou a Coalizão por uma Comunicação Democrática, como parte da sociedade civil uruguaia, e como o Uruguai conseguiu uma lei com tamanhos reflexos do que foi demandado pelas organizações sociais em prol da democratização das comunicações.

2.5. Regulação democrática e o direito à comunicação

Ao salientarmos a necessidade de promover uma melhor distribuição do espectro eletromagnético como estratégia contra-hegemônica, a fim de “alargar a visibilidade pública de enfoques ideológicos”, como defendido acima por Moraes (2009), faz-se necessário antes entendermos brevemente como a Lei 19.307, a LSCA, pode ser compreendida a partir do contexto de regulação das comunicações, ou seja, do conjunto de regras e normatizações aplicadas ao setor.

Cabe aclarar, desde o início, que a radiodifusão situa-se no campo das concessões de serviços públicos, como o fornecimento de energia, o transporte coletivo, o sistema de saúde, ou seja, precisa de regras claras e transparentes para funcionar (MARQUES; OLIVEIRA, 2015). De forma simplificada, uma concessão pública seria o mesmo que o governo “emprestar” às empresas privadas de mídia o espaço para transmissão, já que se trata de um bem público. Ou seja, assim como outros setores em que há concessões, todos são passíveis de regulação (MARQUES; OLIVEIRA, 2015).

Para Valente (2014), a discussão sequer deve ser centrada em “haverá ou não regulação”, confusão causada de forma proposital pelos meios de comunicação privados para desviar o foco do debate:

O que devemos nos perguntar é: qual regulação e em benefício de quem? Aqui afirmamos: as regras para o setor das comunicações devem ter como objetivo final garantir o direito à comunicação dos cidadãos, com vistas à promoção do debate público e à constituição de uma sociedade democrática e justa socialmente (VALENTE, 2014, p. 18).

Ainda nesse sentido, cabe ao Estado o papel de regular a radiodifusão também por razões técnicas, afinal o espectro eletromagnético é um bem público limitado, que deveria ser igualmente dividido a partir de critérios transparentes. Assim, seu uso

²³ Até a conclusão deste trabalho, em fevereiro de 2018, o presidente da República, Tabaré Vázquez, não havia dado início ao processo de regulamentação da lei. No site da CCD são inúmeros os textos e ações de pressão para tal, o que demonstra ser esse o principal embate do momento para a CCD.

deve ser fiscalizado, para evitar abusos, incluindo interferências de sinais radioelétricos — entre emissoras comerciais concorrentes, por exemplo.

Apesar de tal critério técnico, da limitação física do espectro, a questão é altamente baseada em aspectos políticos, já que a quantidade de pessoas com condições de ter uma rádio ou um canal de televisão é restrita. Para Martino (2009), na chamada “atualidade mediática”, termo que se refere à intensa midiaticização da sociedade a partir do século XIX, uma plena liberdade de expressão depende do acesso aos veículos de comunicação. Se apenas alguns grupos têm esse acesso, escolhidos de acordo com a audiência e o lucro que geram, essa liberdade está claramente restringida pelo mercado (MARTINO, 2009). A necessidade de regulação, assim, pressupõe incentivos estatais para que haja equidade na possibilidade de expressão da sociedade.

Há ainda outros fatores que apontam para a necessidade de regulação democrática das comunicações, como o impacto social causado pelos meios massivos, ou seja, a forte presença e influência que eles exercem no meio social, reclamando uma organização democrática desse espaço. Ainda se faz necessário estabelecer mecanismos de proteção a tendências indevidas de autoridades estatais de interferir na produção de comunicação. E isso não se resume ao conteúdo, pois também considera uma necessária prioridade a ser dada ao interesse público, em detrimento de exaltações pessoais da figura dos governantes.

Ao nos referirmos a conteúdo, inclusive, é importante ressaltar que tal regulação é feita por dezenas de países democráticos mundo afora, com o Estado atuando como ente responsável. Exemplo disso são os formatos regulatórios consolidados nos EUA e na Europa. Nos EUA, a responsabilidade para tal é da Comissão Federal de Comunicações (FCC, na sigla em inglês) criada em 1934. No que se refere a conteúdo, a FCC foca no controle de programas obscenos, enquanto há maior tolerância a conteúdos violentos. Já na tradição europeia de regulação de conteúdo, há maior rigidez em relação à violência, mas determinados países são mais liberais quanto à nudez — quando não existentes contextos sexuais (MENDEL; SALOMON, 2011). A Unesco também considera que há razões para que a regulação de conteúdo exista nos meios de comunicação, como para promover a diversidade cultural; permitir a proteção dos cidadãos contra estímulos ao ódio e ao crime; proteger crianças e adolescentes, entre outros fatores.

Assim, o termo “regulação democrática” dos meios é apropriado, porque ainda que a regulação já seja feita e faça parte da realidade da grande maioria dos países do mundo — com o Estado cumprindo esse papel — isso não assegura que a organização estatal esteja atuando como garantidora do direito à comunicação. Isso ficou demonstrado quando citamos o histórico latino-americano, incluindo o Uruguai, onde a relação política entre os meios privados e os governos estabelecidos não guardou relação direta entre regular e garantir leis democráticas para as comunicações.

Em complementação, cabe-nos abordar melhor o conceito do direito humano à comunicação para bem compreendermos as análises propostas nesta pesquisa. Trata-se de uma concepção que vai além da liberdade de informação e de imprensa, ou seja, não mais apenas o direito de receber, mas também de produzir informação, de comunicar-se diretamente. Nesse sentido, historicamente, o termo “liberdade de expressão” está mais associado a um direito individual de se expressar entre os pares, referente à personalidade individual. Já o direito à comunicação é entendido como um direito difuso, coletivo, que remete à pluralidade e à diversidade dos veículos de comunicação (LARA, 2013). Há ainda semelhanças – e também diferenças, com avanços – em relação ao conceito de direito à informação.

A primeira característica desses direitos é a sua proximidade. São gêmeos, mas não univitelinos. Nasceram de reivindicações semelhantes, principalmente a de liberdade de expressão, mas enquanto o direito à informação focou-se na mensagem, o direito à comunicação focou-se no processo. Ou seja, para o primeiro, os mecanismos de produção, arquivamento, disponibilização e acesso à informação são igualmente fundamentais. Para o segundo, os processos que estimulam, permitem, cerceiam e limitam o diálogo social são tema de estudo e de luta, inclusive a posse dos meios de comunicação, que dão a alguns – a poucos – o privilégio de falar para/com muitos (GERALDES; RAMOS; SOUSA; PAULINO; NEGRINI; MONTENEGRO e TELES, 2017, pags. 20 e 21).

O conceito de direito à comunicação tem raízes recentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e foi debatido pela Unesco nas décadas de 1960 e 1970. O termo *right to communicate* (ou “direito de se comunicar”) havia sido criado em 1969 pelo francês Jean d’Arcy, diretor de meios audiovisuais da ONU de 1961 a 1971 (LARA, 2013). As raízes do termo também remetem ao fato de que ele transitou da economia para a comunicação. Em plena conjuntura da Guerra Fria, em 1974, a ONU adota uma declaração para o estabelecimento de uma nova ordem internacional referenciada na economia. Esta consistiu em um embate ideológico contra o liberalismo, porque, na prática, significava que os países demandavam

acordos mais justos, assistência econômica e acesso à tecnologia feita no Ocidente. E foram tais vozes que, após pedirem uma nova ordem econômica mundial, estenderam tal demanda para a comunicação. Nos fóruns internacionais da ONU e da Unesco, os países do Terceiro Mundo formaram uma aliança para demandar uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (*NWICO*), na sigla em inglês, ou *Nomic*, em português. Por um lado, esta é baseada no papel que a comunicação tem no desenvolvimento dos países e, por outro, nas relações estabelecidas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (LARA, 2013). O chamado Terceiro Mundo constatou que, como a informação que circula no planeta mostra total desequilíbrio, que favorece uns e ignora outros, trata-se de um dever dos países em desenvolvimento mudar essa lógica e obter verdadeira “descolonização da informação” (LARA, 2013). Afinal, os sistemas de informação estavam desenhados para atender aos países desenvolvidos e as mídias dos países pobres eram frágeis, mal podiam suprir suas realidades locais com notícias, dependendo, assim, de agências de notícias internacionais. A *Nomic*, portanto, demandou regulação da mídia e dos setores da comunicação em nível internacional.

O direito à comunicação, nesse aspecto, é um desdobramento do que se entende por liberdade de expressão, mas inclui também o direito de participar da comunicação pública em níveis internacional, nacional, local e individual. Como afirmado, o conceito se identificou com o debate do Terceiro Mundo associado ao paradigma econômico da dependência, apoiado pela União Soviética. Já a liberdade de expressão, nesse contexto, esteve mais ligada à ideia de um livre fluxo de informação e ao paradigma da modernização defendido pelos governos liberais dos países do Ocidente, em especial os Estados Unidos e a Inglaterra (LARA, 2013).

Formalmente, então, em 1974, a Suécia introduz o conceito de direito à comunicação na Conferência Geral da ONU e, a partir daí, os debates culminaram na publicação do chamado Relatório MacBride, em 1983:

Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes — indivíduos ou coletivos — mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Esta ideia de diálogo, contraposta a de monólogo, é a própria base de muitas das ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1983, p. 107).

Após tais formulações, a Unesco, durante a década de 1990, atuou pouco, principalmente devido ao boicote financeiro com a saída dos EUA e da Inglaterra da organização, em protesto contra a publicação do relatório MacBride (LIMA, 2008). Só nos anos 2000 ela retoma com mais vigor suas atividades relacionadas à demanda por uma comunicação democrática. Dessa vez com foco no pluralismo e na máxima “problemas globais, soluções locais”, a Unesco adota uma produção documental voltada a indicadores a serem aplicados nos países, nas realidades locais. A partir disso, em 2010, a organização volta a defender que os países promovam condições para que sejam aprovadas legislações que impeçam a concentração de mercado, recomendação explicitada via Indicadores de Desenvolvimento da Mídia:

Regulamentações eficazes para impedir a concentração indevida da propriedade e promover a pluralidade; [...] 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 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2010, p. 23).

A necessidade de “regulamentações eficazes para impedir a concentração indevida da propriedade”, como apontado acima, guarda relação direta com as recentes leis aprovadas na América do Sul, como vimos, incluindo o Uruguai. Também como já afirmado, além do artigo 51, a LSCA prevê limitações do número de concessões de rádio e televisão em todo o território nacional, incluindo a TV por assinatura. Além disso, foi estipulado um prazo limite para as concessões e a proibição do aluguel de espaço da programação para terceiros²⁴.

A luta empreendida no país vizinho geralmente combateu o discurso hegemônico de empresários contrários à regulação democrática que — como veremos nas falas de lançamento dos 16 princípios para uma Comunicação Democrática da CCD — partiram de relações históricas privilegiadas com o Executivo. Assim, passando pelo regime ditatorial, a regulação imposta por décadas no Uruguai atendeu apenas aos interesses privados, quando formalizou, por exemplo, normas essencialmente técnicas ou que criminalizaram os veículos de comunicação comunitários. Nesse contexto, a oposição enfrentada, ou seja, a contra-hegemonia a

²⁴ Pela ordem citada, os artigos que tratam desses temas são o 125 e o 112. Como já disponibilizado, a íntegra da lei está em <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>>.

tais posicionamentos partiu de organizações da sociedade civil pró-democratização da comunicação, como a CCD.

Ainda, como veremos adiante, os movimentos feminista, LGBTI, de pessoas com deficiência, trabalhadores, atores independentes, de direitos humanos, entre outros, tiveram considerável grau de envolvimento com os temas da comunicação — como o da propriedade dos meios, por exemplo — a ponto de adotarem tal discurso com real conhecimento de causa e, assim, exerceram papel fundamental no processo de aprovação da LSCA. Para Coutinho (2002), de fato há na atualidade uma decadência do movimento operário como sujeito revolucionário e, assim, as propostas de diferentes movimentos sociais (mulheres, LGBTIs, indígenas, negros) constituem, desde que articulem suas demandas individualizadas de forma universalista, atores fundamentais na busca por transformação social:

Embora eu continue a considerar o mundo do trabalho como o centro de uma proposta de transformação da sociedade, há outros atores políticos importantes que deverão participar deste movimento de transformação. Há movimentos importantes que, dentro de uma estratégia universalista, farão parte desse novo sujeito revolucionário: os movimentos feministas, dos homossexuais, das minorias raciais etc., que não necessariamente têm um corte de classe mas que, para terem plenamente realizadas as suas reivindicações, precisam de uma nova ordem social (TEORIA E DEBATE, 2002).

É justamente nesses aspectos apontados que se revela importante caracterizar as diferentes agrupações sociais que atuaram no Uruguai no período de 2010 a 2014. O alto grau de diversidade na composição da CCD mostrou-se desafiador nesse sentido e foi estudado, do ponto de vista gramsciano, considerando suas particularidades, como aponta o autor italiano Mário Innocentini (1979). Ele chama a atenção para o fato de que as análises sobre os membros da sociedade civil devem compreender a dimensão das atividades de forma localizada:

O conceito de hegemonia construído por Gramsci, para expressar a relação de supremacia entre os grupos sociais não pode existir como universalidade; reclama a análise de como constituíram-se os grupos sociais, as instituições, a sociedade política numa situação espaço-temporal determinada, das próprias relações de hegemonia que se estabelecem no interior do agrupamento dirigente e os efeitos que essa dissociação implica no relacionamento com os dirigidos (INNOCENTINI, 1979, p. 31).

Esta pesquisa, também pelos motivos colocados acima, traz uma seção própria, de contextualização, com o histórico do desenvolvimento das comunicações no Uruguai e com uma caracterização detalhada do oligopólio formado pelos *los 3*

grandes, além de abordar as relações da CCD com atores fundamentais no processo, como o Executivo, o Parlamento, a mídia oligopolizada e o Judiciário.

Já do ponto de vista da análise das particularidades de uma organização como a CCD, outros questionamentos foram trazidos: quanto maior o envolvimento de entidades que lutam por diferentes temáticas, maior a legitimidade frente ao Executivo e à população em geral e, assim, maior a possibilidade de uma lei ser aprovada? A partir dessa e de outras questões, refletimos sobre uma metodologia que nos possibilitasse atingir os objetivos propostos pela pesquisa. Reafirmando, nesse caso, que o protagonismo de tais opiniões coube aos próprios componentes da CCD aqui entrevistados. Afinal, foram tais atores que obtiveram destacada participação no processo de construção da LSCA e conseguiram dar um passo para uma nova hegemonia na regulação da comunicação do país que, como veremos, agora possui uma lei mais plural e inclusiva, condição fundamental para o fortalecimento democrático.

2.6. Metodologia e técnicas de pesquisa

A presente pesquisa demandou ida a campo para a realização de uma série de entrevistas com os atores sociais para, então, buscar compreender em que contexto se deu a aprovação da LSCA. No entanto, ao adentrar neste tema e ao apresentar as questões metodológicas utilizadas, vale antes registrar brevemente o percurso acadêmico do pesquisador que produziu este trabalho. O objetivo é contextualizar o estudo e o objeto de pesquisa tendo como referências algumas experiências pelas quais o autor passou e que, de alguma forma, possuem ligação com esta produção textual.

O interesse deste pesquisador por políticas de comunicação surgiu na graduação em Comunicação Social – Habilitação Jornalismo, na Faculdade Cásper Líbero, em São Paulo. Políticas públicas e legislações relacionadas às rádios comunitárias e à comunicação pública foram os temas iniciais, culminando, anos mais tarde, no convite para fazer parte do Intervozes (coletivo que luta pelo direito humano à comunicação) e, a partir de então, participar de processos inseridos na luta da sociedade civil pela democratização das comunicações, como a criação da EBC (Empresa Brasil de Comunicação); a realização da Conferência Nacional de Comunicação e, mais recente, a aprovação do Marco Civil da Internet. Após

aprovação em concurso público da EBC e consequente mudança para Brasília, a primeira referência para o mestrado surgiu com a disciplina Políticas de Comunicação da Faculdade de Comunicação da UnB, momento em que também amadureceu a ideia de abordar a lei sobre o audiovisual mais recente aprovada no contexto sul-americano, a do Uruguai. A partir daí, no entanto, uma questão já se colocava: como um pesquisador brasileiro poderá abordar de forma aprofundada um processo social ocorrido em outro país? Houve, então, como primeiro embasamento, a utilização de um conceito proposto pelo sociólogo Pierre Bourdieu, o de “vigilância epistemológica”. O autor francês rejeita as ideias de que os fenômenos sociais são apenas produto de ações individuais e que a lógica de tais ações deva ser procurada na racionalidade dos atores. Para Bourdieu (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 1990), a formação das ideias deve-se às suas condições de produção e por isso ele afirma ser necessário que, na pesquisa, se mantenha uma vigilância epistemológica, ou seja, um cuidado permanente com tais condições e com os limites da validade de técnicas e conceitos. Em contraponto basicamente ao positivismo (em que a observação será mais científica quanto maior for a consciência e mais sistemáticos forem os métodos de que se serve) o autor sustenta que, sendo o objeto de estudo um ente que pensa e fala, ele tende a tirar a objetividade da investigação - ainda que isso não implique, ao pesquisador, não seguir métodos estatísticos de análises sociais. Assim, apesar de não aprofundar neste aspecto - por não ser a principal característica da metodologia a ser utilizada - a presente pesquisa guarda relação com tais argumentações a partir deste autoposicionamento, do reconhecimento do lugar de fala deste pesquisador e na relação, a partir das entrevistas, com os componentes da CCD uruguaia.

A partir, assim, do fato já afirmado de que a presente pesquisa demandou ida a campo para a realização de entrevistas, fez-se necessária, por outro lado, uma abordagem de análise mais aprofundada das relações entre os principais atores envolvidos e, por isso, o método de pesquisa utilizado foi o dialético-histórico. Afinal, partiu-se do pressuposto de que a busca pelo entendimento das razões que levaram entidades da sociedade civil a demandarem uma nova lei de comunicação deve considerar a totalidade estrutural da sociedade uruguaia, a partir das relações sociais estabelecidas e suas contradições. Tratou-se de explicar, contextualmente, sob perspectiva histórica e marxista, os fenômenos sociais, em contraponto a uma opção

de isolamento dos atores ou a partir, por exemplo, da mera descrição de reuniões ou da quantificação de encontros feitos pela CCD para tratar do texto legal.

Netto (2011), partindo do ponto de vista de que o método dialético-histórico é indissociável da teoria, aponta três categorias teórico-metodológicas que, para o autor, são nucleares do pensamento marxista: totalidade, contradição e mediação. Em resumo, para Netto, a unidade dos acontecimentos sociais forma uma totalidade tão dinâmica que sempre revela contradições, já que a sociedade se transforma constantemente. Por sua vez, as relações sociais estabelecidas são mediadas por esta mesma estrutura da totalidade.

Pedro Demo (2000) corrobora essa visão e aponta fatores similares para caracterizar o método dialético. Entre eles, o fato de que a realidade é vista como uma unidade de contrários:

[...] não se trata de unidade de contraditórios, porque estes apenas se excluem de modo estanque. Trata-se de modo de inclusão, maneira de fazer parte, mas sempre de teor polarizado, assim como riqueza e pobreza são coisas contrárias: excluem-se e necessitam-se (DEMO, 2000, p. 108).

Estudar as convergências e as divergências dentro de um processo conflituoso como é a elaboração de uma lei sobre comunicação mostrou-se fundamental para a presente pesquisa. Outra particularidade do plano da realidade na dialética, ainda segundo Demo, é a historicidade. O autor admite uma simplificação, mas refere-se ao seguinte esquema, tradicional, como espécie de roda-viva da realidade dialética: “chamamos de tese toda formação vigente, que, sendo unidade de contrários, gera seus contrários, ou seja, antíteses. Estas, tornando-se prevalecentes, acarretam nova síntese. Por sua vez, toda síntese é apenas a próxima tese” (DEMO, 2000, p. 109). O autor ainda a diferencia do método positivista, do conhecimento linear, reforçando que a dialética deve, além de demonstrar a trajetória do fenômeno, apontar sua explicação. Em referência ao objeto desta pesquisa, além de analisar as ações do conjunto de diferentes entidades dentro da CCD, revelou-se necessário entender o porquê das demandas sociais apresentadas, em que contexto histórico elas se deram, analisando e explicando as razões que levaram aos resultados obtidos.

Outro aspecto apontado por Demo como característica da dialética é a práxis, teoria e prática, ou seja, a noção de que a teoria necessita de prática e vice-versa: “teoria que nada tem a ver com a prática nunca foi sequer teoria, e prática que jamais volta à teoria desanda em ativismo cego” (DEMO, 2000, p. 109). Tal conceito

também foi fundamental para investigar, *in loco*, a atuação da sociedade civil organizada em um contexto de disputa por narrativa, cujo papel exercido pelos conglomerados de mídia sempre foi de rechaço ao tema. Por isso a necessidade de ter mapeado a produção de textos, vídeos, quadros explicativos, e como se deu tal disputa, neste exemplo, com os conglomerados.

Por último, ainda no plano de interpretação da realidade, está a noção de politicidade, uma dimensão “de auto-organização e capacidade de criar e refazer-se” (DEMO, 2000). É o que Demo aponta no método dialético como uma sensação de constante mutação da sociedade — não de evolução — principalmente no sentido ético: “O manuseio da natureza e da sociedade vai complexificando-se, atingindo níveis mais elevados de desenvolvimento, pelo menos em termos comparativos, ainda que não necessariamente éticos” (DEMO, 2000, p. 113). Nesse caso, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai, interpretada pela CCD, foi também vista sob um olhar crítico, de pontos em que não foram conseguidos avanços, permanecendo a expectativa de que próximas legislações corrijam eventuais imprecisões.

Já do ponto de vista das técnicas de pesquisa, foram utilizadas a revisão bibliográfica — para compreender a dimensão histórica inserida no contexto das proposições da sociedade civil feitas ao texto legal —, a análise documental e uma série de entrevistas semiestruturadas com atores-chave da CCD.

A análise documental incluiu a lei propriamente dita, mas também a repercussão dos debates na imprensa durante o período de 2010 a 2014, considerando a mídia impressa (jornais e revistas), a televisiva e o rádio. Nesse quesito, o olhar foi especificamente para a atuação da CCD. Como ela se posicionou publicamente durante esse período e a partir de quais articulações? Além do resguardo do material publicado em um blog desde 2010 (houve migração para um site maior anos depois), também transcrevemos as intervenções de 19 integrantes da Coalizão durante o lançamento do documento 16 princípios para uma Comunicação Democrática, em dezembro de 2010. Tais falas também foram utilizadas como forma de compreender a atuação da CCD.

Já a observação *in loco* no Uruguai (por 1 mês, entre junho e julho de 2017), buscou compreender as correlações de força no país por meio do olhar de membros da CCD, além da percepção sobre outros atores pertinentes que influenciaram no processo, como a própria mídia oligopólica. Mostrou-se necessário também resgatar

as audiências públicas e os eventos organizados para coletas de opiniões e os apontamentos textuais feitos pelo conjunto da CCD.

Sobre as entrevistas, a característica de investigação de um processo social nos permitiu a utilização da técnica semiestruturada, com o devido tempo e reflexão para as respostas, bem como do formato semiaberto, a fim de compreender os fenômenos sociais de forma mais ampla, conforme apontado por Duarte e Barros (2014):

A lista de questões desse modelo tem origem no problema de pesquisa e busca tratar da amplitude do tema, apresentando cada pergunta da forma mais aberta possível. Ela conjuga a flexibilidade da questão não estruturada com um roteiro de controle (DUARTE; BARROS, 2014, p. 66).

Ainda segundo os autores, esse formato de entrevista também permite a criação de uma estrutura para que sejam comparadas as respostas e os resultados, o que auxilia na sistematização das informações fornecidas (DUARTE; BARROS, 2014). Isso ajuda o pesquisador, após as entrevistas, a conferir a relação de perguntas para saber se todos os temas foram abordados.

Também foi considerado, evidentemente, que as entrevistas são melhor aproveitadas quando confrontadas com contextualizações históricas e sociais do país estudado, por isso a importância das pesquisas bibliográfica e documental, realizadas de forma abrangente para este trabalho. Em complementação, a escolha dos convidados para as entrevistas também ganhou relevância e foi feita de acordo com uma consulta às próprias entidades envolvidas, respeitando a autonomia e o protagonismo propostos. Ao todo, foram realizadas 8 entrevistas de aproximadamente 45 minutos cada, tendo sido inseridas no texto de acordo com os temas abordados. Todas elas feitas pessoalmente, a partir, como já dito, de visita ao Uruguai nos meses de junho e julho de 2017.

2.7. Categorias analíticas e organização do material

Desde o início do processo, ao centrarmos nosso olhar de forma específica para a CCD, sua composição chamou a atenção. Como funcionou, como foram as reuniões, votações e debates de uma organização que reuniu 26 entidades em prol da aprovação de uma mesma legislação?

Outro fator que nos inquietou desde o início foi a atuação do Poder Executivo. No campo político da esquerda, o presidente José Pepe Mujica — que enfrentou

temas polêmicos como a descriminalização do aborto e a regulação da venda e do consumo da maconha nesse mesmo período — deu declarações públicas em 2010 totalmente contrárias a uma lei sobre comunicação. De fato, anos se passaram para que pelo menos Mujica se convencesse da importância da LSCA a ponto de enviar o anteprojeto ao Legislativo em 2013. Ao verificarmos tamanha resistência inicial, nos perguntamos: como se deu essa mudança de posicionamento? A CCD teria adquirido tamanha força para pressionar e convencer a *Frente Amplio* (F.A) e o próprio presidente da importância da lei? Era preciso, assim, compreender o que foi feito, quais ações estratégicas foram utilizadas para que tenha sido aprovado um texto com importantes demandas da sociedade contempladas. Ainda, como as ações de organizações da sociedade civil são influenciadas — e muitas vezes modificadas, adaptadas — a partir da relação com quem está a sua volta, ou seja, com os outros atores do processo, precisava-se descobrir, a partir da CCD, como se deu essa relação com o Executivo, o Legislativo, a mídia privada e o Judiciário.

Assim, para alcançar os objetivos a que se propôs essa pesquisa, reunidos na pergunta-problema “**Quais foram as estratégias de atuação e o papel exercido pela Coalizão por uma Comunicação Democrática no processo de aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai?**”, apresentamos cinco categorias de análise para compreender o percurso feito pela CCD, sempre a partir da sua relação e interpretação sobre os papéis exercidos pelos atores envolvidos.

A partir do material recolhido (pesquisas bibliográficas, documentais e entrevistas semiestruturadas), as categorias escolhidas abordam os dois aspectos da pergunta-problema: o primeiro mais descritivo, com relação às estratégias utilizadas, e o segundo mais analítico, para verificarmos como a CCD desempenhou o papel que resultou na aprovação da LSCA. Assim, as categorias utilizadas foram, de forma mais detalhada: 1) dinâmica interna, financiamento, unidade e pluralidade na CCD; 2) correlação de forças no Legislativo; 3) relação com o Executivo; 4) reações da mídia oligopolizada e 5) interpretações do Judiciário (Suprema Corte de Justiça). Ao final, também demonstraremos quantas e quais demandas apresentadas pelas organizações da sociedade civil uruguaia, reunidas em torno da CCD, foram absorvidas pela lei e como seus componentes avaliam o texto final.

Primeiramente, sobre a categoria 1, relacionada à CCD, a organização lista 26 entidades participantes, passando por diversas áreas temáticas, o que já caracterizam com diversidade e pluralidade as demandas apresentadas. Como se deu essa

articulação? Houve conflitos importantes, discordâncias textuais que teriam prejudicado a atuação coletiva? Fatos importantes como as reuniões no Parlamento e a promoção de campanhas de pressão social contaram com a presença de quantas e quais entidades da CCD? Cabe-nos, ainda, detalharmos como foram financiadas tais campanhas e como isso contribuiu para a pressão exercida visando à aprovação do texto. Em seguida, após descrição de como se deram as ações estratégicas, nossa análise versará sobre as questões envolvendo a unidade e a diversidade da CCD, investigando, a partir das entrevistas semiestruturadas, como os próprios componentes compreendem esses termos e se tais fatores contribuíram para o andamento dos trabalhos. Nesse ponto, também traremos aspectos contextuais recentes do país para analisarmos os novos movimentos sociais uruguaios e como eles vêm se dando com organizações históricas, como a central de trabalhadores. Abordaremos, assim, a chamada “nova agenda de direitos”, que vem conquistando importantes direitos sociais na última década do Uruguai (como já afirmado, além da legalização do aborto, em 2012, e a regulação da produção e do consumo de maconha, em 2014, houve também o casamento igualitário, em 2010). Ainda nos cabe abordar, a partir deste foco na CCD, como os movimentos sociais do país vêm se relacionando com a *Frente Amplio* desde 2005 e como a CCD se coloca nesse aspecto. Tal categoria, portanto, mostra-se fundamental para entendermos as estratégias de atuação e, de forma mais detalhada e analítica, como a CCD se articulou para conseguir aprovar a LSCA.

No que se refere às ações do Legislativo, categoria 2, também nos interessa saber as estratégias da CCD nas reuniões com os parlamentares, o que nos levará a caracterizar o funcionamento da Casa, o sistema eleitoral, a correlação de forças existente com a obtenção de maioria pela *Frente Amplio*, além de identificarmos alterações textuais que exigiram mobilizações urgentes por parte da CCD. Afinal, o *timing* político pela aprovação de textos no Legislativo revela-se crucial nas análises de aprovação de legislações. A categoria, em resumo, pretende nortear nossa análise sobre as opiniões e documentos produzidos pela CCD; sobre as audiências e debates públicos sobre o tema e como isso incidiu na correlações de forças existentes nas casas legislativas do Uruguai.

Outro fator primordial de análise foi a relação da CCD com o Poder Executivo, categoria 3. A F.A., como veremos na seção de contextualização, é uma abrangente unidade feita pelos setores progressistas do país desde 1971. No entanto,

após chegar ao poder em 2005 e não implementar políticas consideradas históricas pelo movimento de democratização da comunicação — como o combate ao oligopólio privado — a CCD, já em 2010, passa a adotar estratégia de claro enfrentamento público, apresentando questionamentos e cobranças incisivas para a formulação e aprovação da LSCA. Isso ao mesmo tempo em que mantinha a devida proximidade com membros do Executivo para garantir o prosseguimento da pauta. Assim, partindo do pressuposto de que o processo de aprovação foi resultado de relações complexas e contraditórias estabelecidas entre Estado e organizações da sociedade civil, uma análise da atuação da CCD frente à esse cenário mostra-se fundamental para compreender como esse obstáculo conflituoso foi superado. Nesse sentido, há que se considerar também o contexto histórico do fenômeno, o qual remete à chegada ao poder de um determinado governo de esquerda que, entre muitas contradições, enviou o projeto de lei ao legislativo e, ao final, promulgou o texto. Sem a F.A no poder, seria possível aprovar a LSCA? A partir da criação de uma categoria analítica específica para entender essa relação, estaremos mais aptos a responder a pergunta contrária: não fosse pela pressão exercida pela CCD, o Executivo teria aprovado a lei?

Sob outro aspecto, desta vez considerando uma oposição mais clara e sistemática em relação à aprovação da LSCA, também se revelou fundamental analisarmos como a mídia oligopolista do país atuou, tema da nossa categoria 4. Campanhas e ações da CCD tiveram que desconstruir argumentos utilizados de forma massiva pelos meios de comunicação, geralmente com acusações sérias, de violação da liberdade de expressão. Tal fator insere-se em um contexto que se revelou histórico, quando foram reunidos, no Comitê Técnico Consultivo, empresários da mídia privada, acadêmicos, publicitários e organizações da sociedade civil com vistas à elaboração de um texto base para a LSCA. Uma categoria voltada à tal relação entre CCD e mídia oligopolista, portanto, visou entender os papéis exercidos por organizações que atuaram de forma antagônica na maior parte do processo, exemplo, inclusive, de como se dão as disputas por hegemonia no interior do Estado.

Por fim, em relação à criação de uma categoria específica voltada para o papel exercido pelo Judiciário, revelou-se importante analisar os argumentos utilizados pela mais alta Corte do país por trata-se de ator com potencial de confirmação ou reprovação de um texto que demorou pelo menos quatro anos para ser formulado e aprovado, incluindo árduo processo de negociação no Legislativo. Assim, quais os

referenciais jurídicos e teóricos usados pelo Judiciário uruguaio na análise dos artigos da LSCA? Como ficou o texto final? Quais artigos foram considerados inconstitucionais? Apesar de tais julgamentos terem se dado após a aprovação do texto, consideramos fundamental uma análise das posições desse poder não só pela sua importância no contexto sócio-jurídico do país e da região, como também porque isso determinou as ações da CCD neste corrente terceiro período de poder nas mãos da F.A (2015-2020). A depender deste então “crivo supremo” da LSCA, as organizações da CCD corriam o risco de voltar à estaca zero na luta pela aprovação de uma nova lei sobre a comunicação.

Quadro 2 - Categorias de análise

1)	2)	3)	4)	5)
Dinâmica interna, financiamento, unidade e pluralidade na CCD	Correlação de forças no Legislativo	Relação com o Executivo	Reações da mídia oligopolizada	As interpretações do Judiciário

Fonte: Elaboração do autor.

Assim, a partir da análise proposta, apontamos, como complementação, os principais fatores a serem analisados, os objetivos e a forma de obtenção do material de cada categoria. O objetivo é proporcionar uma melhor sistematização do material advindo das entrevistas, das referências bibliográficas e das referências documentais coletadas:

Quadro 3 - Complementação das categorias de análise

CATEGORIAS
<p>1) Dinâmica interna, financiamento, unidade e diversidade</p> <p>Principais fatores a serem analisados: reuniões presenciais; sistematização das demandas apresentadas; reuniões no Parlamento (Câmara e Senado); produção de materiais (<i>spots</i> de rádio, vídeos e material gráfico) e as viagens dos membros.</p> <p>Objetivos: Analisar como a Coalizão se organizava internamente, tanto para fazer reuniões presenciais quanto para deslocar representantes para o Parlamento. Ainda, compreender a forma de financiamento e avaliar se constitui exemplo a ser potencialmente seguido por outras organizações de</p>

democratização da comunicação, incluindo de outros países. Produção de materiais e deslocamentos dos componentes. Por fim, identificar como as diferentes representações avaliam o resultado final a partir da perspectiva das entidades que representam.

Forma de obtenção dos resultados: Análise documental e entrevistas semiestruturadas.

2) Correlação de forças no Legislativo

Principais fatores a serem analisados: formas de tramitação e votação; sistema eleitoral; presidências e composições das comissões; opiniões dos partidos tradicionais.

Objetivos: A partir da proposta submetida pelo Executivo ao Legislativo, verificar como se deram os debates durante a tramitação do texto na Câmara e no Senado, bem como de que forma as forças políticas se articularam para as votações.

Forma de obtenção dos resultados: Análise documental, bibliográfica e entrevistas semiestruturadas.

3) Relação com o Executivo

Principais fatores a serem analisados: declarações dos presidentes e candidatos da F.A; atuação dos parlamentares da F.A na Câmara e no Senado; alterações textuais propostas e/ou novas sugestões de texto pela F.A.

Objetivos: Analisar o discurso e a prática dos presidentes da F.A, notadamente no período analisado; verificar se a CCD obteve o devido apoio de parlamentares da F.A entre 2010 e 2014; analisar os debates internos da F.A entre senadores e deputados.

Forma de obtenção dos resultados: Análise documental e entrevistas semiestruturadas.

4) Reações da mídia oligopolizada

Principais fatores a serem analisados: postura dos principais veículos de comunicação durante a tramitação da LSCA; analisar como atuaram as associações que representam a mídia do país, seja via *lobby* seja com a publicação de material contrário; termos e argumentações usados pela mídia oligopolizada no período.

Objetivos: Verificar como se posicionaram publicamente os principais veículos de mídia do país; analisar os textos e opiniões emitidas em debates, artigos e entrevistas.

Forma de obtenção dos resultados: Análise documental e entrevistas semiestruturadas.

5) Interpretações da Suprema Corte de Justiça

Principais fatores a serem analisados: argumentos utilizados nas principais decisões da Suprema Corte de Justiça; referências a tratados internacionais e posicionamentos sobre liberdade de expressão.

Objetivos: Verificar como se deram as composições dos votos do ministros da SCJ; os debates nos casos mais polêmicos e quais artigos e incisos foram declarados inconstitucionais.

Forma de obtenção dos resultados: Análise documental.

Fonte: Elaboração do autor.

Foi a partir, portanto, dessas categorias de análise que visamos compreender melhor o processo de aprovação da LSCA e, assim, atingir os objetivos da pesquisa. Para tal, também foi utilizado o seguinte Roteiro de Entrevista feito aos entrevistados (incluindo perguntas de contextualização):

Quadro 4 - Roteiro de entrevista

	PERGUNTA	CATEGORIA RELACIONADA
1	O que a sua organização trouxe de demanda para o debate sobre a LSCA?	Pergunta de Contextualização
2	O que você apontaria do texto aprovado como fruto das demandas apresentadas pela sua organização?	Pergunta de Contextualização e Balanço final
3	Por que você acha que representantes de diferentes temas se juntaram para pedir uma nova lei geral sobre comunicação?	Unidade e Diversidade (categoria 1)
4	Você considera que houve diversidade? Unidade? Esses fatores contribuíram para que a lei fosse aprovada?	Unidade e Diversidade (categoria 1)
5	Quais os principais conflitos internos vivenciados na CCD? Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo grupo nesse período?	Unidade e Diversidade (categoria 1)
6	A sua entidade contribuiu de alguma forma com o financiamento da Coalizão? Se sim, como?	Financiamento (categoria 1)
7	A sua entidade foi financiada (viagens, alimentação) pela Coalizão? Se sim, como?	Financiamento (categoria 1)
8	A sua entidade participou das negociações na Câmara e/ou no Senado? Se sim, como? Como se deram outras participações?	Dinâmica interna (categoria 1)
9	Qual a sua percepção sobre o papel da Coalizão no processo?	Categoria 1
10	Como avalia os papéis do Executivo, dos empresários do setor, do Parlamento e do Judiciário nesse processo?	Categorias de 2 a 5
11	Como você avalia o texto final do ponto de vista de cada setor representado na CCD?	Pergunta de Contextualização e Balanço final

Fonte: Elaboração do autor.

Como afirmado, espera-se que a criação de tais categorias e o roteiro de entrevista colocado — com a consequente interpretação dos resultados — auxiliem na compreensão dos pormenores e especificidades do caso uruguaio no que diz respeito às ações e ao papel exercido pela CCD no processo de aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Antes, no entanto, é importante: contextualizarmos nossa análise ao verificarmos de que país estamos falando, ou seja, quais as principais características sociais e políticas do Uruguai; traçarmos um perfil histórico das organizações da sociedade civil e, ainda, como se deu a formação e consolidação do oligopólio midiático *los 3 grandes*.

3. NA TELA DA TV E PELO RÁDIO: O URUGUAI NA HISTÓRIA

Após passarmos pelas abordagens teóricas e metodológicas que nos guiarão neste trabalho, esta seção 2 contextualiza o país investigado. O Uruguai também passou, dentro da realidade sul-americana aqui trazida, por um processo histórico de concentração midiática privada. O predomínio dos conglomerados que compõem os *los 3 grandes* recebeu o devido aval dos poderes constituídos, notadamente do Executivo. Mas quais são as raízes da formação desse grupo e como ele conseguiu se consolidar no cenário midiático uruguaio por tantos anos? Compreender a mídia do país, assim, mostra-se fundamental para estudar uma legislação que propõe, justamente, alterar essa realidade.

Também é importante explicar essa conjuntura do ponto de vista social, político e econômico. A chegada ao poder de um governo de esquerda, após longo período de absoluto predomínio dos partidos tradicionais, mudou a correlação de forças nos poderes Executivo e Legislativo e possibilitou a adoção de uma agenda progressista que incluiu importantes avanços regulatórios, como a legalização do aborto, a regulação do uso da maconha, o matrimônio igualitário e, claro, a própria LSCA. Assim, é importante investigar as características de uma frente política que, mesmo com dissidências internas e graves contradições, desde sua formação em 1971, uniu a esquerda uruguaia como nunca antes verificado.

Após tal breve contextualização política, serão analisadas também as questões relacionados às características da sociedade civil uruguaia, cruciais para a compreensão do fenômeno analisado. Quais os movimentos sociais mais ativos do país? Como eles atuaram historicamente? Como se relacionaram com o Estado e quais as principais demandas apresentadas? Tais contextos ajudam na compreensão social de um processo de aprovação de uma lei em um país que não é o nosso e que durou quatro anos para ser concluído. Nesse ponto, no entanto, ressalte-se que a análise das principais características da vida sociopolítica do Uruguai não têm a pretensão de esgotar os assuntos tratados e muito menos trazer uma análise cultural completa da sociedade uruguaia. Nossa intenção, desde o início, foi apenas traçar um panorama da política e da sociedade do país, para qualificar melhor nosso olhar sobre a Coalizão por uma Comunicação Democrática e buscar os porquês da aprovação da LSCA. Começamos, assim, investigando como se deu a formação e consolidação do oligopólio que domina as comunicações do nosso país vizinho.

3.1. As origens do oligopólio empresarial: uma história de concentração

A primeira transmissão estável de rádio no Uruguai foi patrocinada pela multinacional norte-americana *General Electric*, a partir de uma antena instalada no edifício-sede do governo uruguaio, em 1922, em Montevideu (BARBERO, 1995). O fato ocorreu apenas dois anos depois da rádio KDKA, primeira emissora comercial do mundo, ter iniciado seus trabalhos em Pitsburg, nos EUA. Às transmissões pioneiras com voz e música na capital uruguaia, seguiram-se exibições teatrais, jogos de futebol e discursos políticos (principalmente pela rádio *Paradizabal*, via locução de Claudio Sapelli²⁵). Além do conteúdo difundido, tais transmissões iniciais também serviram para a venda de aparelhos receptores anunciados pela própria *General Electric* (BECEIRO, 1994).

Dois anos depois da primeira transmissão, nascia, em 1924, a Rádio Montecarlo, da família Romay, primeira estação do conglomerado que hoje compõe o oligopólio das comunicações *los 3 grandes* (LANZA; BUQUET, 2011). Dos três grupos — família Romay, canal 4; família De Feo-Fontaina, canal 10, e a família Cardoso-Scheck, canal 12 —, dois começaram seus investimentos no período inicial do rádio. Além da família Romay com a Montecarlo, os irmãos Raúl e Roberto Fontaina adquiriram, em 1931, a Radio Carve (GEOLKIEWSKY, 2012). Assim, do oligopólio atual, apenas a família Cardoso-Scheck, do canal 12, iniciou seus trabalhos décadas mais tarde, com o advento da televisão, como veremos adiante.

Entre 1922 e 1936, as primeiras estações de rádio contavam basicamente com programações esporádicas e buscavam estilos, gêneros e formatos (MARONNA, 2007). Nesse período, o rádio AM se expandiu pelo interior e o Decreto-lei nº 8.390, de 1928, determinou regras específicas para a concessão de outorgas, regulamentando a radiodifusão e definindo-a como “modelo comercial”. Logo depois, em 1929, o Poder Executivo criou uma estação própria por meio do já existente *Servicio Oficial de Difusión Radio Eléctrica* (Sodre). Tendo como inspiração o modelo da britânica *British Broadcasting Corporation* (BBC), foi outorgada à emissora fins culturais e

²⁵A *Paradizabal* é considerada a primeira estação de rádio com uma programação contínua no país. De propriedade de *Sebastián Paradizabal*, contou, por exemplo, com a locução de *Claudio Sapelli* para a primeira transmissão de rádio de uma partida de futebol na América do Sul, em 1922. Um Uruguai versus Brasil pelo campeonato sul-americano que é considerado o primeiro grande ato público a partir de uma transmissão radiofônica no país, com milhares de pessoas lotando a Praça da Independência, em Montevideu, para ouvir a partida (GEOLKIEWSKY, 2012).

educativos. Mas, apesar de tal iniciativa, o crescimento de emissoras comerciais se sobrepôs ao desenvolvimento de emissoras públicas²⁶. Já em 1933, foi fundada a primeira associação de radiodifusores privados, a *Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay* (Andebu). Ela reuniu 11 proprietários privados e teve como primeira missão — saindo-se vitoriosa ao final — impedir que o parlamento uruguaio reclassificasse o serviço de rádio de “modelo comercial” para “de interesse público” (MARONNA, 2007).

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, o rádio viveu seu auge, tendo surgido emissoras importantes como a Fênix (reconhecida por solidificar e popularizar a cultura do tango), a Imparcial (primeira com uma programação 24 horas por dia), além da Radio Clarín, que funciona até os dias atuais sob o lema “Música típica e folclórica para a Bacia do Prata”, em referência ao rio que banha Uruguai e Argentina (MARONNA, 2007).

3.2. Surgimento da TV e período ditatorial: *los 3 grandes* se consolidam

“Senhoras e senhores, a partir deste momento Saeta TV Canal 10 está no ar”. A primeira pessoa a aparecer na TV uruguaia, em locução de 7 de dezembro de 1956, foi Raúl Fontaina, proprietário do canal 10²⁷ (PRATS, 2009). Tal qual o rádio, a televisão uruguaia também foi predominantemente privada desde seus primórdios. Após um predomínio de 5 anos de transmissões do canal 10, em 1961 foi criada a *MonteCarlo TV*, canal 12. Logo, em maio de 1962, começaram as emissões da *Teledoce*, canal 4, também componente do oligopólio *los 3 grandes*. E, completando a composição da TV aberta, praticamente inalterada até os dias atuais, estreou em junho de 1963 o canal 5, do Estado, hoje transformado em televisão pública e atrelado ao Ministério da Educação e Cultura (PRATS, 2009).

²⁶ Criada em 1922, a BBC de Londres se contrapôs ao modelo geral comercial adotado nos EUA, escolhido também pelo Uruguai. Apesar de o debate sobre a radiodifusão como um serviço público estar presente desde cedo nos EUA, em 1927 o Congresso norte-americano consolidou posição favorável aos interesses privados, colocando a publicidade como principal meio de financiamento. Assim, o conceito de serviço público predominou na Europa, enquanto que o modelo comercial prevaleceu no continente americano (TORRES, 2015). Como afirmado, o Uruguai seguiu o modelo adotado pelos EUA. Atualmente, no entanto, o modelo já é o de “interesse público”, adotado em 1977.

²⁷ O Canal 10 recebeu a primeira outorga de TV do país. O Decreto-lei de 1928 (complementar a Lei 8.577 de 1920), concebido inicialmente para o rádio, passa a valer para a televisão, juntamente com uma norma técnica de 1956. O decreto-base da regulamentação da comunicação do país, de 1928, permaneceu até 1977, anos após o início da ditadura cívico-militar, como veremos adiante.

A manutenção do oligopólio privado das comunicações no país foi garantido pelos militares, após o golpe de Estado em 1974 (período histórico que será visto com mais detalhes adiante). Já naquele ano foi criada a *Administración Nacional de Telecomunicaciones* (Antel) por meio do Decreto-lei nº 14.235, que passa a administrar a gestão do espectro radioelétrico (apesar de nascida para ser uma entidade estatal de prestação de serviços de telecomunicações). A partir desse momento, então, a concessão de frequências torna-se absolutamente concentrada, sendo negadas sucessivamente as solicitações de novos canais:

(...) depois do Golpe de Estado já não existe Parlamento, nem partidos políticos, e a imprensa está totalmente submetida ao poder estabelecido. Como consequência, apesar da concessão de frequências ter sido deixada em um escalão administrativo mais baixo, na prática, o Poder Executivo, então “todo poderoso”, teve igualmente controle total, constante, de qualquer solicitação de frequência. Um conceito autoritário de Estado e uma concepção vertical da comunicação (FARAONE, 1989, p. 8).

Mesmo durante a transição para o regime civil, os militares seguiram exercendo forte influência no poder. Em novembro de 1984, um ano antes do fim do período ditatorial, o Executivo aprova uma nova lei de comunicação, o Decreto nº 15.671, criando a Direção Nacional de Comunicações, no âmbito do Ministério da Defesa Nacional (BARROS, 2015). Em 1985, já no período democrático, a Câmara dos Deputados chega a aprovar um projeto que devolve à Antel as competências administrativas sobre a comunicação. No entanto, apenas duas semanas depois, a Assembleia Geral (reunindo Câmara e Senado) revogou esse dispositivo e, assim, o poder da comunicação retornou ao Ministério da Defesa.

Apesar disso, do controle administrativo ainda estar na órbita militar, do ponto de vista do conteúdo há mudanças pós-ditadura. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por dois fatores na TV uruguaia: primeiro, a defesa do neoliberalismo, claramente verificada nos canais de televisão aberta; segundo, pela expansão de publicações novas, tanto impressas quanto a estreias de programas no rádio e na televisão (FARAONE, 1989):

Do ponto de vista da propriedade nada mudou, mas muitos locutores que antes eram dóceis ao regime militar nos 3 canais que seguiam dominando a comunicação passaram para uma linguagem de comunicação mais aberta, menos tutelada pelo Executivo (FARAONE, 1989, p.18).

Capítulo simbólico, nesse sentido, foi a campanha de 1982 para o plebiscito pela aprovação de uma reforma constitucional. Os próprios militares incentivaram os

canais a organizarem programas com a participação de dirigentes opositores para tentar dar mínima legitimidade a um processo tido, erroneamente, como ganho. Os canais concordaram, com medo de perderem uma audiência que já não permitia passos atrás, ou seja, que queria ver na televisão uma diminuição das amarras do período militar (FARAONE, 1989). Antes da votação do plebiscito em si — cuja reforma constitucional foi reprovada pela maioria da população — a opinião pública e as mobilizações populares foram provavelmente determinantes para uma mudança na televisão — de conteúdo, não do ponto de vista da propriedade, como já afirmado, afinal, as autorizações para concessões de radiodifusão permaneciam sob competência direta do Executivo (FARAONE, 1989).

Assim, nas décadas seguintes, o grupo *los 3 grandes* consolidou seus respectivos canais e expandiu os negócios, principalmente para o interior do país e investindo na TV paga, a partir da década de 1990 (LANZA; BUQUET, 2011).

No caso da expansão para o interior, eles estabeleceram a formatação de uma rede para distribuir os sinais para todo o país. A *Red Uruguaya de Televisión Sociedad Anónima* (RUTSA) de propriedade acionária compartilhada pelos três conglomerados, conseguiu prover conteúdos e ocupar a grade de programação de emissoras de menor porte do interior. Ainda que a oferta de canais tenha se tornado maior na TV paga, segundo Lanza e Buquet, por meio de contratos, os conglomerados planejavam a programação e os espaços comerciais para mais de 20 emissoras de TV aberta no interior²⁸ (LANZA; BUQUET, 2011). Os programas nacionais eram dos três grupos, que incluíram programação estrangeira e outros formatos próprios da rede para exibição no interior. Apenas uma hora diária foi reservada para a produção local. Nesse formato, os canais do interior, em contrapartida, cedem aos conglomerados dois dos quatro blocos publicitários transmitidos por hora (BARROS, 2015).

O outro predomínio privado, já citado, ocorreu na televisão por assinatura, que merece observações à parte.

3.3. TV paga: os tubarões internacionais assustam Mujica

²⁸ Os conglomerados são proprietários de estações e de redes de TV aberta e por assinatura, por exemplo, nas cidades de *Colonia*, *Meldonado* e *Rocha*. O grupo *Romay-Salvo* também é titular do Canal 3 da cidade de *Colonia* e do Canal 8 de *Rosário*, que atualmente retransmitem seu Canal 4 de Montevideu (LANZA; BUQUET, 2011).

A TV por assinatura no Uruguai tem forte inserção na capital e no interior do país. Dados recentes da Unidade Reguladora dos Serviços de Comunicação (Ursec), ligada ao Executivo, apontam que mais de 730 mil domicílios contam com o serviço, sendo 61% no interior e 39% em Montevidéu (UNIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO, 2016). Do total de domicílios, 72,1% dos residentes declararam em 2015 ter algum tipo de assinatura de televisão paga, seja por cabo, satélite ou antena (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2016). E, como vimos na seção de introdução à esta pesquisa, o grupo *los 3 grandes* domina, no que se refere a faturamento, 75% do negócio de TV paga em Montevidéu e 74% dos assinantes considerando todo o país (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2013).

Segundo Gabriel Kaplún, em entrevista dada a Barros (2015), a chegada da televisão por cabo no início da década de 1990 criou expectativas de uma maior abertura do mercado da comunicação, mas elas foram frustradas, já que a maioria dos serviços foi concedida ao mesmo oligopólio que dominava a televisão aberta:

Nos anos 90, quando se abre o cabo, se criaram regras de jogo que impediram o surgimento de novos competidores, ficando centrado mais uma vez nas três famílias. Era uma oportunidade de se abrir para novos atores, mas as outorgas eram feitas quase que somente com a regra de que tinha que ter experiência em TV (BARROS, 2015, p.6).

Os investimentos feitos pelos conglomerados na TV paga foram basicamente na criação da empresa *Equital*, fundada pelos três grupos em 1991. Para Barros (2015), o propósito era de fato controlar de forma oligopólica a TV paga não só em Montevidéu, mas em boa parte do interior, prestando também serviços de conexão de rede para lugares longínquos (BARROS, 2015). Após um período de dominação, o mercado passou a concorrer com novos competidores, internacionais, como a *DirectTV* e o grupo argentino *Clarín*. Há ainda o *Multiseñal*, de propriedade do oligopólio, que é um sistema de TV's por microondas sem fio que compete com o Grupo *Clarín* em Montevidéu (LANZA; BUQUET, 2011).

Em números recentes de aferição de audiência, a *Cablevisión* (grupo *Clarín*) era a líder do mercado de Montevidéu com 23%. Em seguida, vieram a *DirectTV*, a *TCC* e o *New Century*. O quinto lugar do *ranking* foi para a *Montecable* (propriedade do canal 4) e o sexto da *Multiseñal*. Já no interior, a *DirectTV* lidera com 30% do mercado seguido por *Consortio San Fernando* (7%), *Space Energy Tech S.A.* (*Cablevisión*, com 5%), *Cable Plus* (4%) e *Audomar e Visión Satelital S.A.* — ambos

da *Cablevisión*, mas com menos de 4% (UNIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO, 2016).

Tais números da TV para assinantes, na prática, serviram até de motivação para a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, analisada pela presente pesquisa. Uma declaração do presidente José Pepe Mujica, em 2014, época em que o projeto tramitava no parlamento, simboliza, por um lado, a preocupação do Executivo uruguaio nesse aspecto:

Os “tubarões” aí fora, se isso não for regulamentado, acabam nos engolindo. Porque estas famílias, que têm o privilégio, não são eternas. E eu sei o que fazem os herdeiros. É bom ter liberdade de imprensa, mas o que não pode ter é monopólio. [...] Não quero que *Clarín*, Globo ou *Slim* sejam os donos das comunicações no Uruguai (EL ESPECTADOR, 2014, tradução nossa).²⁹

Ao citar “Slim”, Mujica se refere ao bilionário mexicano, magnata das comunicações, Carlos Slim, dono da *América Movil*, uma das principais investidoras do mundo em comunicação. E “Globo” é uma referência às Organizações Globo, comandadas pela família Marinho no Brasil. Na mesma entrevista, no entanto, Mujica também deu o tom da enorme contradição presente em seu discurso no que se refere às políticas de comunicação e, ainda, relativizando e protegendo claramente os grandes conglomerados do país: “Com estes (empresários locais, *los 3 grandes*) eu brigo, mas somos poucos e nos conhecemos, são de casa” (EL ESPECTADOR, 2014, tradução nossa)³⁰.

Assim, como vimos, a partir deste histórico do sistema de mídia uruguaio, cabe observar que ele guarda relação com o próprio desenvolvimento sociocultural do Uruguai. A formação de um oligopólio nas comunicações gerou uma demanda social por mais democracia na mídia, por efetivo respeito aos direitos humanos, por mais conteúdo nacional na televisão e no rádio, pela não discriminação de gênero, raça, sexualidade, religião, pela não criminalização de emissoras comunitárias e mais espaço para a comunicação pública, entre outras demandas. Se é fato que a área da

²⁹ “*Los tiburones de afuera, si esto no se regula, nos terminan tragando. Porque estas familias, que tienen el privilegio, tampoco son eternas. Yo sé lo que hacen los herederos. Está bien que hay que tener libertad de prensa, pero lo que no hay que tener es el monopolio. Yo no quiero que Clarín, Globo o Slim se hagan dueños de las comunicaciones en Uruguay*”. A entrevista foi concedida ao programa *No Toquen Nada*, da rádio *Océano FM*, em dez. de 2014. Trechos disponíveis em reportagem do El Observador: <<https://goo.gl/L5orqD>>. Último acesso em fev. de 2018.

³⁰ “*Con estos me peleo, somos pocos y nos conocemos, es entre casa*”. Entrevista concedida ao programa *No Toquen Nada*, rádio *Océano FM*, dez. de 2014.

comunicação mudou completamente a partir de 2005 — quando assume a primeira organização de esquerda da história a ganhar as eleições — também é notório que isso não seria possível sem a atuação exercida por entidades da sociedade civil, notadamente pela Coalizão por uma Comunicação Democrática (CCD). Tema, no entanto, para próximas análises. Antes, é necessário tentarmos compreender outro fenômeno que ajuda a contextualizar a vida social e política uruguaia. Justamente a organização unitária de esquerda que substituiu os partidos conservadores após mais de um século e meio de poder: a *Frente Amplio*.

3.4. Frente Ampla: a esquerda no poder pela primeira vez na história

A frente política de esquerda que governa o Uruguai desde 2005 completou, em 2017, 46 anos de existência. Fundada em 1971, a *Frente Amplio*³¹ aglutinou diversos partidos políticos e movimentos sociais contra o bipartidarismo reinante no país desde a guerra civil pós-independência, no século XIX, a partir de 1839 (TRISTÁN, 2013). A absoluta hegemonia da representação política uruguaia durante os séculos XIX e XX coube aos partidos Nacional (ou Branco) e Colorado. Conservador, liberal economicamente, o Partido Nacional tem raízes rurais, concentrou uma direita pecuarista e oligárquica do campo (MOREIRA, 2000) e hoje se autodefine como nacionalista e de centro-direita. O partido Colorado também tem inspiração conservadora e tendências liberais na economia, mas é mais vinculado aos setores urbanos industriais e contou com períodos de governança com garantias sociais, sobretudo no período *batllista*³². O partido governou o país por quase cem anos, tendo ficado na presidência de forma sucessiva de 1865 até 1959 (LANZARO, 2003).

A F.A nasce no início da década de 1970 a partir de um contexto social que remete, basicamente, a uma prolongada crise econômica e após ações autoritárias sucessivas por parte do Estado. Em meados dos anos 1950, a queda de preços dos produtos primários aliada a uma estagnação da agricultura e da pecuária resultaram em uma inflação exorbitante e a uma crise social com consequências violentas nas décadas seguintes (MOREIRA, 2008). Em resposta a revoltas sindicais (incluindo

³¹ A partir daqui vamos utilizar a abreviatura F.A para nos referirmos à *Frente Amplio*, sempre no feminino, na tradução para o português.

³² José Batlle y Ordóñez governou o país no início do século XIX e implementou políticas de nacionalização e estatização, combinadas com legislações trabalhistas consideradas avançadas para a época. Voltaremos brevemente a ele em tópico específico sobre a história da sociedade civil uruguaia.

greves contra demissões e congelamento de salários) e estudantis (contra o aumento de passagens do transporte público, por exemplo), diferentes governos nas décadas de 1950 e 1960 se utilizaram das chamadas *Medidas Prontas de Seguridad*, ações típicas de exceção, de aplicação transitória, que restringiam direitos individuais³³. Tal avanço do autoritarismo culminou em 1968, com o governo colorado de Jorge Pacheco Areco (1968-1972). Apoiado pelo poder legislativo, o pachequismo não só utilizou as medidas de exceção como as transformou em um estado permanente de atividade. Entre as ações estavam: a proibição de diversos partidos políticos; a militarização de empregados públicos; o fechamento de jornais; invasões a universidades e opressões violentas a manifestações, algumas resultando em mortes (KIERSZENBAUM, 2009).

Em documento datado de 5 de fevereiro de 1971, dia da fundação da F.A., lideranças do Movimento de Liberação Nacional (MLN/Tupamaros) fizeram uma análise do processo e incluíram as medidas de segurança impostas por Pacheco como um dos motivos para a aglutinação das forças de esquerda. Apesar de não terem aderido formalmente³⁴ à F.A nesse momento, os Tupamaros apoiaram criticamente a formação da organização: “Uma aliança política de forças democráticas, de esquerda e anti-imperialistas era possível, com base em uma unidade sem exclusões” (MOVIMENTO DE LIBERAÇÃO NACIONAL, 1971).

O texto também contextualiza e sintetiza outros antecedentes, apontando três entre os principais fatores para o surgimento³⁵ da F.A: 1) a criação de duas frentes em busca de unidade em 1962 — uma centrada no Partido Comunista e outra no Partido Socialista³⁶; 2) a constituição de uma central única de trabalhadores em 1964, sob a sigla Confederação Nacional dos Trabalhadores (CNT), unificando o movimento sindical e incluindo associações de funcionários públicos, bancários e professores; e 3) a criação do “Movimento Nacional em defesa das liberdades públicas”, constituído

³³ Previstas desde a primeira Constituição uruguaia (1830) até a atual, elas já haviam sido usadas, por exemplo, em situações de guerra civil. Permitem ao Executivo tomar medidas de segurança em “casos graves e imprevistos de ataque exterior ou de comoção interior” (URUGUAY, 1967) [tradução nossa]. Precisam de autorização do Legislativo e autores como Aréchaga (1998) e Gallicchio (2002) comparam tais medidas com ações próprias de um Estado de Sitio.

³⁴ O grupo clandestino Tupamaros defendia a luta armada e por isso não aderiu formalmente à FA. Apesar disso, a criação do “Movimento dos Independentes 26 de março” (26M), espécie de braço político do grupo, possibilitou a participação em espaços de organização da F.A. O nome faz referência ao primeiro grande ato público realizado pela F.A em 26 de março de 1971, em Montevidéu.

³⁵ A análise é corroborada, por exemplo, por autores como Bruscherá (1971) e Bayley (2005).

³⁶ A Frente Esquerda para a Libertação (Fidel), baseada no Partido Comunista, surgiu em 1962 e reuniu organizações sociais, intelectuais, trabalhadores, estudantes e militantes políticos progressistas de partidos tradicionais. Mais próxima ao Partido Socialista, a União Popular (UP) foi outra frente organizada por amplos setores sociais para disputar as eleições na década de 1960.

por partidos de esquerda; por diretores e reitor da Universidade da República (Udelar); frações de partidos tradicionais; movimento sindical e variadas organizações sociais “para enfrentar o governo de Jorge Pacheco Areco e a política de violar as liberdades através da aplicação de medidas de segurança” (MOVIMENTO DE LIBERAÇÃO NACIONAL, 1971).

Como afirmado, portanto, a grave crise econômica e a repressão sistemática a partir de 1968 criaram uma conjuntura nacional que impulsionou novas movimentações à esquerda, que se somaram a organizações tradicionais:

O crescimento da esquerda uruguaia, partido por partido — porque não só o MLN cresce, é devido à crise econômica. A crise do país, da “Suíça das Américas”, do país batlista, do país das vacas gordas, origina o empobrecimento drástico das classes médias, o empobrecimento da classe trabalhadora, e obriga as classes dominantes a reprimir. A classe trabalhadora responde. Isso surge como resultado da crise. Se não houvesse uma crise econômica no Uruguai, a esquerda continuaria a ser composta pelo Partido Socialista e o Partido Comunista, como era antes (HUIDOBRO, 1991, p.26).

Além dos debates nacionais, a conjuntura internacional também é apontada como influenciadora da criação da F.A, ainda segundo Huidobro (1991). Após o triunfo da revolução cubana em 1959, diversos setores da esquerda latino-americana começaram a discutir a possibilidade de reeditar o modelo em seus países. No Uruguai auxiliou a aglutinação da esquerda, ou seja, a unidade que viria a criar a FA:

A revolução cubana, em particular, afeta a esquerda uruguaia em sentido positivo, porque dá origem a um gigantesco movimento unitário de solidariedade. O Comitê de Apoio à Revolução Cubana reúne toda a esquerda pela primeira vez. Eu creio que é a primeira experiência política de trabalho unitário da esquerda. Ou seja, a revolução de Cuba não só dá origem a uma reação simpática, a uma influência ideológica através da leitura de materiais cubanos ou através do conhecimento do processo, mas dá origem a um movimento de carne e osso (HUIDOBRO, 1991, p.14).

Por outro lado, a partir de 1970, a vitória de Salvador Allende no Chile apresentava outra opção. Assim, dois caminhos de acesso ao poder estavam instalados na América Latina, um armado, guiado pelo caminho da revolução cubana, e um eleitoral, cujo caminho marcou o Chile³⁷ (ALONSO, 2015). Para Lanzaro (2004),

³⁷ Um episódio emblemático marcou a esquerda uruguaia em agosto de 1961. Ernesto Che Guevara e Salvador Allende reuniram-se no Uruguai para um encontro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em uma atividade na Universidade da República, em Montevidéu, apenas quatro meses após a “invasão da Baía dos Porcos” em Cuba, Guevara disse: “(...) vocês têm algo que têm que cuidar, que é precisamente a possibilidade de expressar suas ideias; a possibilidade de avançar por canais democráticos até onde se possa ir; (...) sem derramar sangue, sem que se produza nada do que foi produzido em Cuba. Quando se inicia o primeiro tiro, nunca se sabe quando será o último” (disponível

estava aberto o contraponto entre os partidários mais próximos do modelo da revolução cubana e aqueles que se assemelhavam ao modelo chileno e, foi por meio de um caminho alternativo, como ocorreu no Chile com a formação da “Unidade Popular” (frente que alçou Allende ao poder em 1970) que o Uruguai resolveu optar pela via eleitoral (LANZARO, 2004). Ressalte-se que, dentro desse debate, como apontamos, a opção pela via institucional contou com antecedentes em anos anteriores à criação da F.A. Além das frentes FIDEL e UP, os próprios partidos Comunista e Socialista, que já tinham assento no parlamento, disputaram as eleições majoritárias de 1962 e 1966³⁸.

A esquerda uruguaia, então, ao unir-se pela criação da F.A, já no primeiro documento público, a Declaração Constitutiva, enfatiza o acordo programático para formar a “coalizão de forças”, “onde cada um dos seus participantes mantém sua identidade”, e em defesa de um programa com conteúdo “democrático e antiimperialista”:

(...) o compromisso formal de estabelecer um programa comum, envolvendo-nos na luta fraterna e na colaboração solidária, assim como atuar de forma coordenada em todos os campos da ação política, sobre a base de que atribuímos ao povo, organizado democraticamente, o papel de protagonismo no processo histórico. [...] Estabelecer que essa coalizão de forças — que não é uma fusão e onde cada um dos seus participantes mantém sua identidade — deve estar dotada de uma organização com núcleos de base e demais mecanismos de disciplina que assegurem o cumprimento efetivo dos compromissos colocados (DECLARACIÓN CONSTITUTIVA, 1971, p.4).

Nove meses depois dessa declaração, veio a disputa das urnas, em novembro de 1971, com o general batllista, Liber Seregni — que havia rompido com o Exército no período pachequista e cujo consenso por seu nome foi um dos primeiros grandes desafios da recém-criada organização (HARNECKER, 1991). Assim, além do apoio sindical, de estudantes, movimentos, organizações sociais e partidos políticos, a aliança composta formalmente para a disputa eleitoral de 1971 reuniu os partidos comunista e socialista — incluindo as frentes Fidel e UP — membros de partidos democratas cristãos, deputados e senadores rompidos com os Partidos Colorado e

em <https://www.youtube.com/watch?v=4OnQwIZmkg4> [tradução nossa]. Naquela mesma noite, na saída do prédio, um atentado a tiros mata o professor uruguaio Arbelio Ramírez (BACCHETTA, 2010). Presente, Salvador Allende era o então presidente do Senado chileno e havia sido candidato à Presidência pela FRAP (Frente de Ação Popular), experiência de unidade da esquerda chilena de 1958 (ALONSO, 2015).

³⁸ Ambos partidos perderam espaço de representação nesse período. Em 1946 eles tinham 1 senador e 7 deputados. Em 1966, esse número baixou para 1 senador e 5 deputados.

Nacional, frentes socialistas, anarquistas, trotskistas, uniões populares, frentes operárias, movimentos revolucionários, além de diversas agremiações, movimentos e associações (DECLARACIÓN CONSTITUTIVA, 1971).

Para as eleições, a F.A apresentou-se à sociedade³⁹ primeiro de forma programática, definindo-se antioligárquica. O programa partidário do grupo à época incluiu medidas como: nacionalização dos bancos privados, nacionalização dos principais itens de comércio exterior, “definição de preços dos principais produtos agrícolas que garantam conformidade através do poder de compra do Estado”, entre outras⁴⁰. Bruschera (1971) apontou fatores complementares do programa da F.A: “planificação nacional; reforma agrária; nacionalização do sistema financeiro, dos grandes monopólios e do comércio exterior; fomento do cooperativismo; reforma do sistema tributário (prevendo a taxaço da riqueza e do capital improdutivo); e nova política salarial” (BRUSCHERA, 1971, p. 2-3).

Na corrida presidencial, então, a F.A obteve 18,3% dos votos e o poder seguiu nas mãos do partido Colorado, com Juan María Bordaberry assumindo o governo em 1972. A repressão, então, aumentou e, apenas dois anos após a criação da F.A, um golpe de Estado acomete o país. Sem conter a inflação, com alta desvalorização da moeda e após tomar medidas duras de repressão contra os Tupamaros, em abril de 1972 Bordaberry declara um “estado de guerra interna”, com o Congresso suspendendo garantias constitucionais até 1973 e consolidando um “giro autoritário prévio” ao golpe de Estado (SCHELOTTO, 2015). Em fevereiro de 1973, o presidente cedeu uma parte de sua autoridade Executiva às Forças Armadas, o que provocou um conflito com o Legislativo. Em seguida, no dia 27 de junho de 1973, ele anuncia via cadeia nacional de rádio e televisão a dissolução do parlamento e o substitui por um Conselho de Estado, dominado pelos militares. A ditadura cívico-militar estava instaurada. Já nos anos seguintes, até 1976, os militares tomaram gradualmente o poder na maioria das instituições nacionais e estabeleceram uma ditadura de caráter ainda mais repressivo (DEMASI, 2004).

Além, evidentemente, das diversas violações de direitos humanos com mortes, torturas e desaparecimentos, dois dados do Uruguai chamam a atenção em comparação com as demais ditaduras cívico-militares da América do Sul: a

³⁹ O ato de lançamento da F.A foi de grandes proporções em Montevidéu. Material da *Cinemateca Tercer Mundo* disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VvmBBL0A7Ag>>.

⁴⁰ Disponível em: <https://goo.gl/185W7Y> (site *Que hacer, otro mundo és posible*).

quantidade de exilados e a de pessoas presas. Segundo Schelotto (2015), a ditadura uruguaia forçou o exílio de 380 mil pessoas, o equivalente a 13% da população à época. E tomando por base relatório da organização social Serviço de Paz e Justiça (SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, 1989), a autora destaca o Uruguai como dos países com mais prisioneiros políticos na proporção de sua população, sendo aproximadamente 18 presos por mil habitantes⁴¹.

Entre 1973 e 1985, a perseguição aos partidos de esquerda foi sistemática. A F.A foi colocada na ilegalidade e pouco mais de um mês de instaurada a ditadura, no dia 9 de julho, sua maior liderança, Líber Seregni, foi preso juntamente com 418 pessoas em uma manifestação no centro de Montevidéu (UNIVERSIDADE DA REPÚBLICA, 2008). Ao longo de todo o período militar, membros da Frente, junto às forças políticas e aos partidos que a compunham, sofrem prisões, se exilam, muitos são assassinados nos porões da ditadura e outros tantos aderem à luta armada (YAFFÉ, 2005). Em 1980, os militares convocam um plebiscito para uma reforma constitucional e perdem por quase 57%, fator que auxiliou o caminho para o fim do período ditatorial. Em 1982, na transição para o período democrático, chegam a ocorrer eleições regionais, mas apenas com partidos autorizados pelos militares. A F.A segue proibida, juntamente a todos os partidos e denominações de esquerda.

Apenas com a volta da democracia, nas eleições majoritárias de 1984, que a F.A consegue novamente participar de um pleito e lança Juan José Crottogini, que obtém 21,2% dos votos. Números muito próximos à próxima tentativa, novamente com Líber Seregni, em 1989, quando alcança 21,2% dos eleitores. No entanto, são essas mesmas eleições que vão marcar o primeiro triunfo da história da esquerda no Uruguai. Para a prefeitura de Montevidéu, venceu Tabaré Vázquez, dando início à experiência da F.A no Executivo, 15 anos antes da vitória para a Presidência da República, em 2005.

Embora o regime cívico-militar tenha proposto apagá-la da política uruguaia, a Frente Ampla saiu confirmada e fortalecida. Obteve em 1984 uma porcentagem de votação (21%) ligeiramente superior à que recebeu em sua estreia eleitoral de 1971 (18%). Desde 1989, aumentou o seu fluxo eleitoral de forma quase incessante, capturando, em cada instância eleitoral, 10% a mais do que o eleitorado total, até atingir a maioria absoluta 15 anos depois: 21% em 1989, 31% em 1994, 40% em 1999 e

⁴¹ Só entre abril e setembro de 1972 (antes do golpe), 1.873 pessoas foram presas, atingindo um total de 2.064 naquele ano (SCHELOTTO, 2015). Entre presos, por exemplo: José Pepe Mujica (1972 a 1985) e o líder tupamaro Raúl Sendic (1972 a 1984). Entre exilados, por exemplo: os renomados escritores Eduardo Galeano e Mario Benedetti.

52% em outubro de 2004. O resultado não deixa de ser surpreendente: vinte anos concluída a ditadura, a FA ganhou o governo com o apoio da maioria absoluta do eleitorado (YAFFÉ, 2005, p.11).

Vimos aqui que o processo de formação da F.A surgiu em resposta ao crescimento da crise econômica em um país que vinha de um processo relativamente longo de garantias sociais e, ainda, após aumento generalizado do autoritarismo desde o início da década de 60, culminando no golpe de Estado de 1974. Além de apoio popular, a F.A conseguiu aglutinar diferentes tendências políticas de diversos partidos, sindicatos, estudantes, associações de bairro, entidades variadas. Após as perseguições, prisões e assassinatos do período ditatorial, a F.A obteve praticamente a mesma votação no primeiro pleito pós-ditadura cívico-militar, em 1984, quanto no primeiro que participou, em 1971. Em seguida, seu percentual de eleitores foi crescendo à medida que caminhava para o centro do espectro político. Tema para um tópico à parte, para analisarmos brevemente as novas concepções do grupo, o que nos levará a compreender melhor como se deu o processo de aprovação da mais recente lei sobre o audiovisual da América do Sul.

3.5. Pelo centro: o caminho adotado

Presidente da República por dois mandatos, um deles vigente (2005/2010 e 2015/2020), o médico oncologista Tabaré Vázquez obteve em 1989, para a prefeitura de Montevidéu, 36,7% dos votos, contra 24,9% do partido Colorado e 24,8% do partido Nacional (CORTE ELEITORAL, 1989). Apesar de a capital possuir 2/3 dos habitantes do país, naquele ano, dos outros 18 departamentos, 16 ficaram com o partido Nacional e 2 com o Colorado. Entre a posse de Vázquez em 1990 até a vitória da F.A para a presidência da república, em 2005, diversos livros e teses analisam o fenômeno e propõem interpretações sobre os motivos que teriam levado a população a finalmente eleger a organização para o comando do país.

Alguns autores apontam para um efeito geracional como causa principal (AGUIAR, 2000; CANZANI, 2000), outros para a capacidade da F.A de reter votos e construir tradições partidárias (CANZANI, 2005; MONESTIER, 2001; MOREIRA, 2000). Há ainda os que apontam que a principal explicação para o sucesso eleitoral foi devido à sua moderação ideológica e pragmatismo (BUQUET; ARMAS, 2004; GARCÉ; YAFFÉ, 2004). E também há aqueles que apontam uma capitalização do

descontentamento social e econômico com os partidos tradicionais (GONZÁLEZ; QUEIROLO, 2000; LUNA, 2004).

Para Lanzaro (2003), a prosperidade da F.A pode ser explicada em função de: a) seu desenvolvimento como partido *catch-all*⁴², eleitoral, mantendo, contudo, a “fraternidade” com sindicatos e movimentos sociais; b) sua estrutura de “partido de coalizão”, unindo todos os grupos de esquerda; e c) uma estratégia opositorista aos partidos tradicionais no Uruguai, contra a liberalização e as privatizações, em defesa da tradição estatista, combinada com tendências para a “moderação ideológica e a competição pelo centro” (LANZARO, 2003).

Já Moreira⁴³ questiona o entendimento de que a moderação da esquerda tenha sido um fator relevante para explicar o triunfo da F.A:

(...) a esquerda não correu mais para o centro do que os partidos tradicionais correram para a direita: este segundo fator (a “direitização” do bloco tradicional) tem mais peso relativo na explicação do fenômeno de crescimento da esquerda que a “corrida” para o centro “à esquerda” (MOREIRA, 2004, p.134).

Para a autora, o legado histórico de nunca ter havido uma oposição de fato no país (apesar do alto número de facções internas, os partidos Nacional e Colorado muitas vezes se uniram politicamente) também contribuiu para que, pós-ditadura, o bipartidarismo tenha solidificado ainda mais suas posições à direita, inclusive sob a ameaça de um crescimento da esquerda (MOREIRA, 2004). Ela também considera para tal a própria autoidentificação ideológica de seus líderes e eleitores e caracteriza a F.A inclusive desde sua criação: “A F.A não foi um partido de esquerda, foi uma frente popular no mais uruguaio sentido dos termos. E essa notável construção política mudou os destinos do Uruguai para sempre” (MOREIRA, 2004, p.30).

Em uma outra linha, corroborando com Lanzaro (2003), Yaffé (2005) aponta uma série de fatores para explicar o fenômeno e afirma que a F.A descobriu uma “janela de oportunidades”, apropriando-se do espaço deixado pela oposição. Aponta ainda a associação histórica entre esquerda e movimento sindical como facilitador do processo e que o aumento do fracionamento na F.A, na realidade, melhorou sua

⁴² Literalmente, significa partido “pega tudo”, em referência aos seus candidatos e eleitores, ou seja, busca atrair pessoas com diferentes pontos de vista. O termo foi apresentado por Otto Kirchheimer, em 1966.

⁴³ Constanza Moreira é filósofa, doutora em Ciência Política, eleita senadora pela F.A para a legislatura 2015/2020. Foi pré-candidata às eleições presidenciais de 2014, tendo sido superada por Tabaré Vázquez na convenção interna.

capacidade competitiva, cobrindo o espectro ideológico entre o centro e a esquerda clássica (YAFFÉ, 2005).

O autor também traça um histórico ideológico da F.A e, junto a Garcé (GARCÉ; YAFFÉ, 2006), considera três estágios na evolução da esquerda uruguaia, desde a criação da organização, em 1971. Na primeira etapa (1971-1984), a F.A exibiu um programa democrático e reformista, enquanto a ideologia da maioria dos partidos que a criaram subestimava o papel da democracia liberal e aspirava estabelecer o socialismo o mais rápido possível. O segundo estágio (1985-1994) é um período de transição ideológica impulsionado por fatores domésticos, processo que leva à criação da fração “Encontro Progressista” (1994), formado com base na aliança entre a F.A e novos aliados dos partidos tradicionais. A partir dessa data, e durante a década seguinte, o terceiro estágio compreende uma continuidade das mudanças, com a F.A abandonando a maioria das suas primeiras propostas programáticas da década de 1970 e se tornando um partido social-democrata (GARCÉ; YAFFÉ, 2006).

Ainda neste debate, há que se levar em consideração que, ao perder as eleições de 1989, 1994 e 1999, já antes desta última, uma das principais figuras da F.A, Tabaré Vázquez, sentia a necessidade de uma “renovação”:

O próximo governo progressista tem que ser avaliado como um estágio dentro de um projeto de mudança, portanto, numa perspectiva histórica. É necessário ter absolutamente claro que não é uma questão de não tratar dos temas mais negativos do modelo liberal e concentrador em vigor, como tampouco aspiramos a lançar um programa de revolução social. Trata-se de avançar na direção de um modelo de desenvolvimento que permita ir tornando seus componentes fundamentais compatíveis, isto é: crescimento, distribuição de riqueza com justiça social, soberania nacional e regional, realização integral de mulheres e homens, liberdade e a mais ampla participação política (VÁZQUEZ, 1997, p.2, tradução nossa).⁴⁴

Ademais, outro sintoma da “ida ao centro” por parte do grupo ocorre em 29 de março de 2008, com a saída do “Movimento 26 de março” (26M), braço político dos Tupamaros. Eles se tornaram parte de uma nova coalizão de partidos, a Assembleia Popular, inaugurando uma oposição à esquerda ao governo da F.A.

⁴⁴ “El próximo gobierno progresista tiene que apreciarse como una etapa dentro de un proyecto de cambio por lo tanto deberá evaluarse en una perspectiva histórica. Es necesario tener absolutamente claro que no se trata de limar las aristas más negativas del modelo liberal y concentrador vigente, como tampoco que aspiramos a poner en marcha un programa de revolución social. Se trata de avanzar en la dirección de un modelo de desarrollo que permita ir compatibilizando sus componentes fundamentales, es decir: crecimiento, distribución de la riqueza con justicia social, soberanía nacional y regional, realización integral de mujeres y hombres, libertad y la más amplia participación política”.

Permaneceram compondo a F.A, no entanto, até a finalização da escrita deste trabalho: os partidos Socialista e Comunista, a Aliança Progressista, o Movimento de Participação Popular (fundado por Tupamaros, o MPP entrou para a F.A em 1989, tendo como principal nome Mujica, que deixou o grupo em 2009); a Assembleia Uruguaí, a Vertente Artiguista, o Novo Espaço, o Partido para a Vitória do Povo, o Partido Operário Revolucionário e o Partido Socialista dos Trabalhadores Socialistas, entre outros.

Como já afirmado, portanto, o período entre a ditadura cívico-militar e o triunfo das eleições da F.A em 2005 suscitou debates e análises aprofundadas sobre as concepções políticas do grupo. Há ainda, todavia, dois outros aspectos para abordarmos no que diz respeito a uma contextualização mais completa: quais as formulações e o que pensa a F.A sobre a democratização da comunicação? Ainda, pelo fato deste trabalho analisar as ações da CCD também se mostra necessária uma aproximação histórica e um retrato das variadas entidades, organizações e movimentos que compõem a luta social uruguaia.

3.6. Comunicação e Frente Ampla: formulação “de baixo para cima”

Após abordarmos características da história sociopolítica recente do Uruguaí, centrando-nos na caracterização da formação de uma organização à esquerda, a *Frente Amplio*, cabe-nos, nesse momento, compreender melhor o processo de aprovação da lei sobre comunicação e, nesse sentido, surge o questionamento: quais as opiniões formuladas, qual o acúmulo e a incidência que a F.A tem sobre comunicação?

Dado que não há fatores preponderantes de formulação sobre o tema nas origens do movimento, na década de 1970 — o que por si só já pode ser considerado uma lacuna — vamos nos ater ao período posterior a 1985. O período ditatorial, como já abordamos, assegurou a permanência do oligopólio empresarial e tratou o tema como de “segurança nacional”, praticando uma censura informativa severa. Segundo Kaplún (2007), o debate sobre políticas de comunicação, nesse sentido, foi historicamente escasso no país. Com poucas exceções, o tema não mereceu a devida atenção das áreas acadêmicas, políticas ou sociais. Nem as propostas de uma “Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação” (MACBRIDE, 1980) e reformas

pontuais do sistema de mídia que países latino-americanos tentaram nos anos 1970 e 1980 (apud FOX, 1988) reverberaram no Uruguai (KAPLÚN, 2007).

Alguns antecedentes históricos, no entanto, podem nos auxiliar a entender como se construíram determinadas políticas de comunicação no país, notadamente sob o olhar da Economia Política da Comunicação (EPC), conforme proposto pelos autores Fernández, Buquet e Kaplún (2015). Seis, portanto, seriam estes antecedentes que merecem destaque: 1) o surgimento do canal de televisão público em 1963; 2) uma breve tentativa pós-ditadura de melhorar o sistema, liderada por Carlos Maggi em 1985⁴⁵; 3) a distribuição de novos serviços de televisão para assinantes em 1993; 4) o surgimento da *TV Ciudad*⁴⁶ em 1996 como parte de uma negociação feita para atribuir licenças para serviços de assinantes em Montevidéu; 5) o surgimento de rádios comunitárias por volta de 1994 e 6) a criação da URSEC em 2001.

Estes antecedentes demonstram a predominância de atores comerciais privados, com um núcleo central na televisão de Montevidéu e um impacto — relativamente fraco — para a mídia pública-estatal como forma de equilibrar o sistema de mídia. Também o surgimento incipiente de um terceiro setor — o chamado “comunidade” — e as primeiras tentativas de modernização do quadro regulatório e institucional, de uma perspectiva liberal de defesa da concorrência e regulação “independente” (FERNÁNDEZ; BUQUET; KAPLÚN, 2015, p.2).

Tal escassez de políticas de comunicação de fato democratizantes, plurais, somada à falta de regras para combater o oligopólio privado, encontra raiz na estratégia hegemônica das elites uruguaias — tanto historicamente, incluindo o período ditatorial, quanto nas décadas de 1980 e 1990, com o predomínio de governos neoliberais.

Cabe-nos também investigar e analisar o que foi feito como luta contra-hegemônica nesse período. Sobre o tema da democratização da comunicação, por exemplo, apesar dos esforços de parte das organizações da sociedade civil, houve grave lacuna de acúmulo sobre o tema por parte da *Frente Amplio*. Nos programas partidários da organização para as eleições de 1984, 1989, 1994 e 1999 não há menção a reformas estruturantes do sistema de mídia. Apenas para as eleições de 2004 que a F.A se propôs a debater o tema com dedicação e aglutinando

⁴⁵ Carlos Maggi foi diretor do canal 5, estatal, após a reabertura democrática. Propôs um canal com forte base informativa e produções próprias. No início teria contado com o apoio do governo, porém, mais tarde, o projeto terminou com a sua renúncia e a de seus colaboradores (PEREIRA, 2014).

⁴⁶ A emissora pública municipal de Montevidéu propõe uma linguagem inovadora, dinâmica e passa a compor a grade de canais da TV aberta apenas após a migração para a TV Digital, em 2014.

conhecimentos adquiridos com o processo. O pontapé inicial coube à Unidade Temática de Mídia de Comunicação (UTMC), formada por uma comissão responsável pelo “Programa da Frente Ampla”. Antes, em 2003, o Congresso anual da organização também iniciava a proposta de sugestões e apontamentos conceituais importantes:

Será estimulada a democratização dos meios de comunicação e de informação, tanto públicos como privados; seu uso será a serviço da comunidade, da divulgação artística, esportiva, científica e técnica; da promoção de valores nacionais e da expressão dos vários setores sociais e políticos do país. Não há desenvolvimento real nem integração nacional sem ferramentas adequadas. A implementação de políticas que nos permitam acessar os meios de comunicação é uma necessidade. Hoje não temos liberdade de imprensa, há liberdade de empresa. O quarto poder foi destruído e pisoteado pelas associações de mídia. Não temos uma legislação adequada que permita o uso racional e o acesso das correntes de expressão, por isso é essencial retirar o controle dos meios do Ministério da Defesa. É necessário promover uma lei que regule definitivamente o funcionamento dos meios eletrônicos de comunicação, para que os uruguaios e as uruguaias possam ter as mesmas possibilidades de acesso e uso dos meios de forma democrática (FRENTE AMPLIO, 2003, p.7).

A partir, então, da continuidade de esforços para ouvir entidades da sociedade civil e promover debates em espaços sociais, acadêmicos e políticos, o grupo destacado da UTMC produziu dois documentos (2003 e 2004). Neles, apresenta um diagnóstico e linhas estratégicas para reformas e medidas governamentais. Posteriormente, muitas sugestões foram de fato colocadas oficialmente no programa partidário, incluindo a elaboração de uma nova lei para a radiodifusão. É o que demonstram as propostas elaboradas em 2003:

Fortalecer os atores público/estatais, tanto os que se referem a uma mídia pública quanto em relação à comunicação governamental, o desenho de políticas de Estado e de regulação; Promover a emergência e o fortalecimento do setor social-comunitário e a produção independente, eliminando travas legais e fortalecendo mecanismos de estímulo; Diminuir a concentração no setor privado comercial, favorecendo uma maior competição e estimulando a qualidade de seus conteúdos; Para isso se propõe aplicar a legislação “latente”, preparar um novo marco regulatório e gerar mecanismos de incentivo à diversidade cultural e às indústrias criativas locais; e promover uma crescente participação dos cidadãos nas decisões sobre o assunto, por meio de ações educativas, mecanismos consultivos e estímulos à intervenção cidadã (UNIDADE TEMÁTICA DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO, 2003, p. 7).

Já no ano seguinte, com a proximidade das eleições, o grupo propôs medidas de curto prazo, elencadas abaixo e que já dão início a polêmicas questionadas pelos

meios de comunicação dominantes no país (como a previsão de criação de um Conselho de Comunicação, como veremos adiante):

Reestruturação do sistema público de mídia, com mecanismos de participação cidadã; Regularização das rádios comunitárias; Abertura da competição na televisão para assinantes; Racionalização da publicidade estatal e critérios transparentes para sua distribuição; Apoiar medidas para a produção local e incentivos para a qualidade de conteúdo; Promoção do *software* livre e dos usos educativos e comunitários da Internet; Lei de acesso à informação pública; Criação de um Conselho Consultivo de Comunicação com participação da sociedade civil e criação de um órgão ministerial para elaborar políticas para a área, realocando para o diretório de Comunicação no Ministério da Educação e Cultura ou criando um específico (UNIDADE TEMÁTICA DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO, 2007, p. 3).

A relação do que foi formulado pela F.A em matéria de democratização da comunicação ao longo dos anos, notadamente antes dos períodos eleitorais, reforça que, já no governo, a organização revelou sofrer contradições internas gravíssimas, como veremos a partir, principalmente, da hesitação de Mujica em prosseguir com a pauta, ou seja, apresentar ao Parlamento um projeto de lei como a LSCA. O evidenciado acima continuou nos anos seguintes: a partir da formulação inicial de organizações da sociedade civil, com o devido apoio de setores mais à esquerda dentro da F.A, a pressão pela aprovação da LSCA também se revelou uma cobrança por coerência, principalmente com o que a própria F.A acumulou de conhecimento ao longo dos anos sobre democratização da comunicação, constante em seus programas partidários. Mas, o que ocorreu na prática, com a chega da F.A ao poder, foi diferente.

3.7. Tabaré: avanços históricos, mas com o oligopólio ninguém mexe

Após vencer as eleições, em 2004, Tabaré Vázquez aprovou políticas públicas históricas e fundamentais para a área da comunicação, ampliando a liberdade de expressão, o acesso à informação pública e promovendo maior pluralismo e diversidade no sistema de mídia (LANZA, 2015). Entre 2005 e 2010, os principais avanços, centrando-se em novas legislações, foram: a despenalização parcial dos “crimes de comunicação”, beneficiando o setor comunitário (2008); a aprovação da Lei da Radiodifusão Comunitária (2007); e a aprovação da Lei de Acesso à Informação Pública (2009). Cabe lembrar, logo de início, que Lanza (2015) destaca a importância das ações do Executivo, mas sem deixar de creditar a outros atores

sociais, como as entidades da sociedade civil, a elaboração “de baixo para cima” das políticas implementadas (LANZA, 2015).

No contexto sul-americano dos últimos 15 anos, com a aprovação de novas legislações gerais sobre comunicação, a aprovação da Lei da Radiodifusão Comunitária (2007) representou um marco histórico, um avanço pioneiro por parte do governo Vázquez. A previsão de abertura do espectro de rádio para o setor sem fins lucrativos, destinando-lhe 1/3 do espaço, e a colocação de regras mais claras para a autorização e o uso de frequências, dentre outros avanços, valorizou sobremaneira um setor historicamente criminalizado e reprimido. No entanto, há que se ressaltar que, passados dez anos da aprovação da lei, o país ainda está muito longe de chegar a uma real e efetiva inserção da comunicação comunitária no espaço comunicacional (GÓMEZ, 2016).

No período Vázquez houve, ainda, mais pontos tidos como emblemáticos e igualmente importantes para o avanço na democratização dos meios de comunicação do país. Kaplún (2012) aponta, por exemplo, o fortalecimento do setor público. Os canais públicos sempre foram encarados, anteriormente, como “meios de segunda categoria” (KAPLÚN, 2012), por apresentarem pouca audiência e serem dotados de poucos recursos técnicos. Segundo o autor, tal visão foi alterada e houve “desenvolvimento bem relevante” no período entre 2005 e 2010, tanto da televisão quanto das rádios públicas. Mais elementos positivos são apontados como o desenvolvimento de projetos de inclusão digital, baseados na ideia do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), dos EUA, de “um computador por criança” (*one laptop per child*). O programa tem forte inserção nas escolas primárias do Uruguai. Ainda nessa área, houve também políticas públicas de universalização da banda larga que, apesar de o acesso ainda não ser universal, teve avanços importantes. Também foram melhorados os critérios para distribuição de recursos de publicidade oficial e, por último, a criação da Direção Nacional de Comunicações (Dinatel), via Lei nº 17.930, órgão específico para lidar com a comunicação, movendo-a do Ministério da Defesa Nacional para o Ministério da Indústria, Energia e Mineração (Miem).

Tal qual Lanza, Kaplún (2012) também enfatiza que tais políticas foram enfrentadas pelo Executivo após enorme pressão social feita pelas entidades que compõem a sociedade civil. Não à toa que a maioria das medidas do governo Vázquez constavam como demandas apresentadas após acúmulo dos anos anteriores.

No entanto, apesar de tais avanços citados na primeira gestão da F.A, faltava uma legislação que regulasse o setor mais problemático no âmbito da comunicação, apontado diversas vezes neste trabalho: o setor privado. À época Kaplún indicou três principais necessidades para uma próxima administração da F.A: 1) uma lei geral de comunicação que abordasse o conjunto dos temas e regulasse o setor privado, altamente concentrado e ainda absolutamente dominante no que diz respeito à produção da comunicação no país; 2) uma lei de telecomunicações que melhor regulasse os problemas de infraestrutura tecnológica — além de um quadro institucional mais claro; e, por fim, 3) a criação de um Ministério das Comunicações para sanar a falta de clareza quanto às competências dos organismos relacionados à temática (KAPLÚN, 2012).

A partir de 2008, então, com tamanha quantidade de temas pendentes, o programa partidário para a disputa das eleições de 2010, agora com José Pepe Mujica como candidato, apontava para “(...) continuar com o processo de democratização da comunicação; com o fortalecimento da mídia pública, gerando no setor privado uma concorrência livre efetiva, e a participação da sociedade civil na definição de políticas públicas de comunicação” (BUQUET; LANZA; RADAKOVICH, 2013, p. 29).

Ainda, o programa citou, pela primeira vez na história, o combate à oligopólios e monopólios no setor, conforme colocado de forma resumida abaixo:

Continuar na construção de um marco regulatório apropriado para a adjudicação das frequências de rádio e televisão e na alocação de publicidade oficial, promovendo maior participação da sociedade civil na definição de políticas de comunicação pública; Consolidar o reconhecimento das mídias comunitárias e seu papel na sociedade, implementando políticas ativas para seu desenvolvimento; Aprofundar a atualização e a aplicabilidade dos regulamentos existentes para garantir livre concorrência e igualdade de oportunidades em acesso a ondas, e promover uma concorrência em transmissão comercial com regras justas e transparentes, desfavorecendo a formação de oligopólios e monopólios; A TV Digital quadruplicará o espaço de emissão atual, o que deve ser aproveitado para dar mais espaço à produção do audiovisual nacional (BUQUET; LANZA; RADAKOVICH, 2013, p. 29).

Nesse ponto, não cabe adiantar a análise do período Mujica (2010-2014), uma vez que tais considerações estão estritamente ligadas ao objeto desse estudo, de como as entidades da sociedade civil atuaram no processo de aprovação da LSCA. O assunto será tratado mais adiante. No entanto, há que se fazer uma constatação prévia para bem entendermos os próximos passos desta pesquisa: ao apontar que um governo de esquerda conseguiu promover avanços legislativos e mudanças importantes no

cenário das comunicações — como os referentes às rádios comunitárias e ao setor público, bem como à lei de acesso à informação e às políticas de Internet — ficou claro que não houve enfrentamento ao oligopólio privado e, assim, o grau de concentração midiática seguiu absolutamente intocável. E, ainda mais grave: como o tema suscitou um forte aporte de críticas pelos principais meios de comunicação já nos primeiros meses do governo Mujica, este deu declarações desautorizando o envio pelo Executivo de projeto de lei sobre o audiovisual. Uma delas, por exemplo, foi dada no fim de 2010, para vários órgãos de imprensa. Mujica disse que não sabia de “nenhuma lei em preparação” e que, se algo nesse sentido chegasse às suas mãos, “jogaria no lixo” (ESPECTADOR, 2010) – como veremos com mais detalhes adiante.

A partir disso, uma pergunta nos inquietava: se o presidente da República tinha essa opinião, o que foi feito para que a lei fosse finalmente aprovada, após quatro anos de tramitação? Ficou claro, assim, o papel protagonista exercido pelas organizações sociais na pressão pela aprovação da LSCA. Assunto que será analisado mais de perto, com acréscimo de elementos: o que existiria na cultura política do uruguaio e da uruguaia que nos faria compreender melhor esse processo? Afinal, de que *sociedade civil* estamos realmente nos referindo?

3.8. A sociedade civil uruguaia: um retrato e um histórico inacabado

Este trabalho buscou explicações sobre um fenômeno — a aprovação de uma lei — que teve origem na organização de entidades que compõem a sociedade civil. Dentro de um período específico, de 2010 a 2014, referiu-se a uma coalizão formada por diversos atores sociais que se juntaram para incidir na elaboração e na aprovação da LSCA. Nesse sentido, primeiramente, devemos contextualizar brevemente em que terreno se deu tal atuação. São extensos e numerosos os estudos realizados no país — e no exterior — para tentar caracterizar e compreender a “cultura política” do uruguaio, ou identificar as principais motivações sociais das organizações que praticam a chamada luta política no país.

Sem a pretensão de esgotá-las, afinal, este não é o objetivo principal deste trabalho, foram apontadas anteriormente algumas construções sociais históricas que foram relativamente solidificadas nesse país de 3,5 milhões de habitantes. Segundo os consensos construídos sobre a *nacionalidad oriental*, trata-se de um país que valoriza a democracia, as instituições políticas, a liberdade, o Estado de Direito e cuja

população é “amortecedora de conflitos”⁴⁷, ou seja, antes de chegar ao estágio da “explosão”, os problemas são neutralizados, geralmente via acordos, via compromissos firmados (MOREIRA, 2009).

Outra construção comum diz respeito a um passado repleto de direitos sociais e de prosperidade econômica, afinal a “Suíça das Américas” até hoje conta com um dos melhores IDHs do continente americano. Exemplo no que se refere às tais garantias sociais foi uma frase do então presidente José Pepe Mujica em discurso oficial na Assembleia Geral da ONU, em 2013: “A social-democracia foi inventada no Uruguai” (MUJICA, 2013).

A afirmação de Mujica foi principalmente em alusão ao período batllista, no início do século XIX, e há de fato vertentes da ciência política que o corroboram. É o caso de Caetano (2014), que caracteriza tal período como uma “antecipação precoce da social-democracia” (CAETANO, 2014). Busquemos, pois, as raízes desses fatores. A história do século XVIII no Uruguai, permeada de instabilidades internacionais e guerras civis, deu lugar a um estágio de transição quando os partidos políticos voltaram ao controle institucional, a partir de 1890 (MOREIRA, 2008). Nesse período o Uruguai viveu uma “modernização capitalista”, com uma reforma na educação, a delimitação da propriedade no campo, a organização do poder judicial, um exército profissional, a construção de ferrovias e a chegada do telégrafo (MOREIRA, 2008).

Após a ascensão ao poder de José Batlle y Ordóñez (governos entre 1904-1907 e 1911-1915), o Estado adquiriu um papel mais ativo, com grandes nacionalizações. Os então privados Banco da República e Banco de Seguros foram estatizados e foi criada a Administração de Ferrocarriles do Estado (AFE), encarregada do transporte ferroviário por todo o país. O tempo decorrente da primeira administração de *Batlle* até seu falecimento, em 1929, é chamado de batllista, termo que transcende o tempo histórico de seu governo e inclui seu pensamento político. Tanto que, anos depois, houve um período governamental denominado “neobatllismo”, que incluiu até a criação, em 1931, da estatal petroleira *Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland* (Ancap), e da Usina e Teléfonos do Estado, ambas, assim, relacionadas ao batllismo.

⁴⁷ Expressão utilizada pelo uruguaio Carlos Real de Azúa (1916-1977), professor, advogado e historiador.

Batlle também trouxe reconhecidos avanços em legislações sociais, como a lei de oito horas; o sábado descansado para o comércio; a semana com seis dias de trabalho para operários industriais; a regulamentação de demissões; a proibição de trabalho exaustivo nas padarias; o descanso semanal obrigatório; o seguro desemprego; habitação e alimentação para indigentes; sistema de aposentadorias e pensões, além de uma lei própria para as aposentadorias (MOREIRA, 2008).

Para Moreira (2008), se ainda forem levados em consideração, nesse sentido, o sufrágio universal masculino e a representação proporcional, tais fatores podem ser apontados como responsáveis pelo Uruguai ter passado por “um estado de bem estar social, combinado com democracia política, mais adiantado do que outros países da América do Sul”⁴⁸ (MOREIRA, 2008).

Além desses, podemos apontar outros fatores históricos para demonstrar tal pioneirismo em garantias de direitos. Para efeitos de comparação, analisemos três mudanças efetivadas na história uruguaia em comparação com o Brasil e consideradas pioneiras em relação a toda América Latina: 1) autorizado o divórcio (1907) e o divórcio por iniciativa das mulheres (1913). No Brasil, o divórcio só virou lei em 1977; 2) estabelecida a jornada de oito horas de trabalho em 1915. No Brasil, apenas em 1943; 3) assegurado o direito de voto das mulheres em 1927. No Brasil, poucos anos depois, em 1932 (PIMENTEL, 2017).

Aqui, no entanto, ao demonstrar as raízes históricas das garantias sociais no país, faz-se necessário um olhar sobre o passado de forma menos atrelada aos “depositários do poder”, que, geralmente, coincidem com a história “dos mercados, da economia, do capital” e com suas construções de “justiça e liberdade na medida em que dominavam as nações” (ZUBILLAGA, 1971). Para o historiador uruguaio Zubillaga, é necessária uma tendência que “estude a evolução dos povos”, afinal, “dos pobres, dos humildes, daqueles que sofreram com o poder, a história estava pouco preocupada” (ZUBILLAGA, 1971). No caso do Uruguai, tal reflexão cabe na construção social do período batllista. Sobre as leis trabalhistas aprovadas, por exemplo, Cores (1991) aponta que elas não foram pensadas e executadas “de cima para baixo”, ou seja, como benfeitorias do presidente. Na verdade, elas se deram, também, a partir da atuação do movimento operário. Cores afirma que o Uruguai contou com um sistema político, econômico e social em que, por muito tempo, a

⁴⁸ Segundo Constanza Moreira, em comparação com o Brasil, este foi vivenciar tais mínimas garantias sociais décadas depois, apenas em 1930 e 1940.

hegemonia da burguesia foi exercida de forma pacífica e institucionalizada, com um peso significativo do Estado de Direito. Assim, as formas de desenvolvimento da reprodução capitalista passavam por uma legislação complexa que, muitas vezes, contemplava as demandas econômicas dos trabalhadores. Isso permitiu melhorias significativas no salário real, ao mesmo tempo em que desenvolveu os setores médios da sociedade e possibilitou, por exemplo, o crescimento da educação pública:

Desde o final do século XIX, por meio de organizações sindicais promovidas por anarquistas e marxistas de origem europeia, os trabalhadores, assim como alguns círculos intelectuais, contribuíram muito, através das suas lutas, para o processo de democratização, promoção social e conquistas econômicas. A lei de 8 horas; melhorias salariais, políticas e culturais; a vigência das liberdades políticas e dos direitos civis, a laicização do Estado e do ensino público (CORES, 1991, p. 9).

Tal fator histórico de contextualização, portanto, de que o movimento batllista não foi, sozinho, o responsável pelos avanços sociais uruguaios ao longo da história, pode ser corroborado com uma análise sobre o movimento operário mundial na época, que sempre exerceu a devida pressão social para que tais mudanças fossem implementadas⁴⁹. No sentido gramsciano, esse resgate histórico demonstra a relação orgânica entre Estado e sociedade civil. Nesse caso, o movimento operário da primeira década do século XX, como organização componente da sociedade civil, em constante disputa por hegemonia política e cultural, obtendo na arena do Estado avanços regulatórios importantes.

Ainda centrado neste período, a partir da década de 1930, a combinação de uma estagnação do setor agroexportador com um golpe de Estado liderado por Gabriel Terra foi inicialmente alentada como uma reação conservadora às garantias sociais e ao papel exercido pelo Estado durante o período batllista. No entanto, segundo Moreira (2008), as tendências reformistas continuaram: o sistema de educação pública permaneceu inalterado; foram criados o Ministério da Saúde Pública, o Instituto Nacional de Habitação, o Conselho Econômico e Social (corporativo) e o Instituto de Aposentadorias e Pensões do Uruguai.

Seguindo, em complementação à primeira metade do século XIX, um outro ciclo de prosperidade ocorre entre 1945 e 1955, a partir da volta democrática com as

⁴⁹ A luta pela conquista da jornada de 8 horas foi feita não apenas no Uruguai, mas em diversos países do mundo, sendo sua expressão mais simbólica os acontecimentos de Chicago, em 1886, cujos trabalhadores assassinados, no dia 1º de maio, entraram para a história como “Os mártires de Chicago”.

eleições de 1942. O movimento, agora chamado de neobatllismo, desenvolveu a industrialização em substituição às importações e criou políticas de distribuição de renda apoiadas por excedentes do comércio exterior, cunhando nessa fase os termos “Uruguai feliz” e “Suíça das Américas”. Mas, a partir da metade da década de 1950, como já demonstrado anteriormente, o Uruguai novamente vê ressurgir a atuação de organizações sociais em decorrência de uma grave crise econômica, que fez irromper revoltas dos sindicatos, dos estudantes e várias outras lutas contra-hegemônicas. Assim, há convergências nas análises de que as insurgências das décadas de 1960 e 1970 foram resultado de demandas sociais que encontraram um Estado em crise, com poucos recursos, e isso considerando uma população habituada com bons serviços públicos, principalmente saúde e educação. Desse contexto, como já abordamos, acabou por nascer a *Frente Amplio*, também como forma de resposta à potencial perda do que já havia sido conquistado de garantias sociais na história.

3.8.1. Democracia e Estado forte: combinação à uruguaia

Mesmo considerando o período ditatorial, de 1973 a 1985, autores como Buquet y Chaquetti (2004) chamam a atenção para o fato de que o país também se diferencia no quesito democrático e que o Uruguai, comparativamente com a região, viveu poucos períodos do século XX sem democracia.

Pesquisas sociais como a *Latinobarometro*⁵⁰ corroboram essa tese, apesar de apontarem uma queda no apoio ao sistema democrático nos últimos anos na região. Segundo os dados da pesquisa lançada em 2017, o país cuja população mais declarou “apoio à democracia” foi a Venezuela, com 78%. Seguido pelo Uruguai (70%), pelo Equador (69%), Argentina (67%) e Costa Rica (62%). Os países onde os cidadãos menos apoiam a democracia são Honduras (34%), El Salvador (35%) e Guatemala (36%). O Brasil atinge 43%. Ainda segundo a pesquisa, os dois países com apoios à democracia historicamente mais elevados na região foram: Uruguai (seis pontos percentuais em 2017 abaixo de 2015) e Costa Rica (10 pontos percentuais a menos entre 2010 e 2017). E, em outro questionamento, apenas três países estão “satisfeitos”

⁵⁰ Estudo de opinião pública que realiza, anualmente, cerca de 20 mil entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 600 milhões de habitantes. A *Corporación Latinobarómetro*, segundo definição própria, é uma organização sem fins lucrativos sediada no Chile. Disponível em <www.latinobarometro.org>.

com sua democracia: Uruguai (57%), Nicarágua (52%) e Equador (51%) (LATINOBAROMETRO, 2017).

Além desse elevado apoio à democracia, comparativamente, ainda no âmbito dos aspectos sociais, políticos e culturais, outra caracterização é a percepção de que o país contou com o Estado cumprindo um papel-chave na condução e no impulso de políticas sociais e educacionais avançadas:

O Uruguai tem uma longa tradição de estatismo. Desde suas origens como país independente ele constrói uma identidade nacional fortemente referida no aparelho estatal como motor do desenvolvimento, garantia de igualdade e integração social. O país conhece cedo um processo de modernização, que começou nas últimas três décadas do século XIX, e, desde o início do XX, um estado de bem-estar que gera uma atração de importantes contingentes de imigrantes e promove uma política de integração ativa. A educação e, em particular, a escola pública, constitui um elemento-chave nesse processo, devido ao enorme sucesso obtido na alfabetização da população *criolla* e dos novos imigrantes, além da sua capacidade de formação tanto dos cidadãos exigentes do ainda incipiente Estado democrático, como de trabalhadores para as numerosas posições nas nascentes empresas, públicas e privadas (MARRERO; CAFFERATTA, 2008, p.190).

Para Garcé (2017), a tradição estatista do Uruguai também pode ser exemplificada em acontecimentos mais recentes, como a regulação da venda e do uso da maconha, fator que chamou bastante atenção da imprensa internacional durante a presidência de José Pepe Mujica:

O Uruguai tem sido vanguardista quando o assunto são direitos civis, políticos e sociais. Agora está na vanguarda dos direitos de “nova geração”. Mas segue predominando uma cultura política mais estatista que liberal no plano econômico. Nesse sentido, a regulação da produção da maconha é muito ilustrativa: a comercialização passa a ser permitida, mas a produção é estatal e está fortemente regulada. No fundo, não é muito difícil entender esse “paradoxo”. A tradição batllista e a frenteamplista são parecidas. Vanguardistas nos direitos sociais, porém mais estatistas do que liberais na economia (GARCÉ, 2017).⁵¹

E essa “cultura política” do país, evidentemente, reverbera na composição das organizações da sociedade civil. Nesse aspecto, para Moreira (2011), o modo de fazer política no Uruguai acabou baseado em um padrão estatista e partidocêntrico, ou seja, centrado nos partidos políticos. López Maya (2007) corrobora ao afirmar que a sociedade uruguaia “nos é sempre apresentada como improvável de confronto e

⁵¹ GARCÉ, Adolfo. Entrevista para revista brasileira Nexo. 2017. Disponível em <<https://goo.gl/LcsKCd>>. Acesso em dez.2017.

política de rua, onde até agora o papel de organizações populares e movimentos sociais tem sido ofuscado pelo papel dos partidos políticos” (LÓPEZ MAYA, 2007).

Moreira (2010) segue sua análise afirmando que, desde o nascimento do Uruguai, os partidos políticos e o Estado desempenharam um papel tão fundamental que seria possível afirmar que não houve uma tradição notável de movimentos sociais que poderiam ter controlado, monitorado ou obstruído as ações do mesmo. Em seguida, ele apresenta uma ressalva, de que isso não significa que as experiências sociais de natureza política não existiram ao longo do século XX, mas que “os movimentos foram tão intimamente ligados ao aparelho do partido que eles funcionaram como uma espécie de braço social dos partidos políticos” (MOREIRA, 2010, p.16). Para tal, ele focaliza no processo de lutas sociais das décadas de 1960 e 1970, baseando-se em duas grandes correntes, trabalhadoras e estudantes. Para o autor, eles abandonaram a luta social para se consolidar em torno do projeto que levou à fundação da F.A. Assim, ele enfatiza: “Mesmo historicamente grandes lideranças sociais foram construídas geralmente no Estado e nos partidos públicos, ou seja, desde o exercício do poder e não em oposição a ele” (MOREIRA, 2010, p.17).

No período de avanço do neoliberalismo nas décadas de 1980 e 1990, no entanto, segundo Falero (2003), o papel exercido pelas organizações sociais foi fundamental. Ainda que concordando com Moreira no que diz respeito à tamanha proximidade das organizações com a tentativa de eleger a F.A., o autor considera como chaves no enfrentamento ao neoliberalismo daquele período o movimento sindical, o estudantil e vários outros dispersos. Em relação ao movimento sindical, destaque para uma greve geral ocorrida em 2003 como resposta à crise econômica severa de 2002 e suas consequências para os trabalhadores. Também pontua reivindicações em 2002 e 2003 feitas pelos bancários e a favor da saúde pública. Esta, inclusive, contou com respaldo de toda a sociedade e de novos dirigentes da Federação de Funcionários da Saúde Pública (FFSP) (FALERO, 2003). Por outro lado, o autor aponta para uma chamada pública feita pela PIT-CNT, em 2002, que contou com setores do capital (por exemplo: *Concertación para El Crecimiento*) e levou milhares de pessoas às ruas contra as taxas de juros e pela reativação do mercado interno. Essa manifestação não contou, no entanto, com importante movimento social de moradia do período, a Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Auxílio Mútuo (Fucvam), que se contrapôs às propostas privatizadoras presentes na marcha (FALERO, 2003).

Traçando um histórico e pontuando os principais movimentos uruguaios pós-ditadura, Falero (2003) também cita o ressurgimento do movimento estudantil no Ensino Secundário, em 1996. As mobilizações incluíram a ocupação de centros educacionais e declarações públicas com insatisfações para além das questões educacionais, incluindo a tentativa de recriação de redes de apoio e organização.

Ainda há que se destacar a atuação do movimento dos Direitos Humanos, principalmente na luta pela punição aos torturadores e na campanha dos desaparecidos da ditadura cívico-militar. Mudando a base territorial, ganhou importância também o desenvolvimento de movimentos locais em cidades do interior do país desde a segunda metade dos anos 1990, e as mobilizações agrárias, com destaque para uma realizada em abril de 1999, quando “dezenas de milhares de produtores rurais lançaram a maior mobilização até Montevideu na história recente do país” (FALERO, 2003, p.6). Houve outras marchas importantes do campo, como em dezembro de 2000, contra o desmantelamento da produção de açúcar, principalmente do norte do país.

Dentro dessa problematização sobre a atuação recente das organizações da sociedade civil no Uruguai, voltamos a Moreira (2011), que dividiu a atuação dos movimentos sociais no país em três diferentes estágios. O primeiro durou de 1984 até o início de 1990, no auge da recuperação do regime democrático após anos de repressão ditatorial. Destaque para a central única de trabalhadores, a PIT-CNT, que articulou a tradição dos anos 1960 com a nova geração de sindicalistas; a Federação Uruguia de Cooperativas de Habitação de Auxílio Mútuo (Fucvam); os movimentos de direitos humanos, entre os quais o Serviço de Paz e Justiça (Serpaj) e o surgimento de outros movimentos relacionados à luta por moradia. A pauta unificada eram os desaparecidos da ditadura cívico-militar e a punição aos torturadores do regime (MOREIRA, 2011).

O segundo estágio desse histórico dos movimentos sociais foi marcado pela vitória no plebiscito de 1992, que impediu privatizações de empresas públicas, justamente no período em que a ofensiva neoliberal se manifestou em outros campos de ação do Estado com a chamada terceirização (governo de Luis Alberto Lacalle, 1990-1995).

Aqui, Moreira (2011) ainda salienta que, durante estes dois primeiros estágios, os movimentos sociais teriam moldado sua estratégia atrelados à caminhada da F.A ao poder. Criou-se, assim, um “bloco democrático” que incluiu partidos políticos e

movimentos sociais, além de frações dos partidos Nacional e Colorado, e que se configuraram como um bloco progressista, oposto ao neoliberalismo. Por fim, um terceiro estágio, de 2002 até 2011 (quando o autor finaliza essa análise), com um novo impulso na atividade dos movimentos sociais a partir da chegada do governo F.A, considerando um cenário de crise da aliança com a coligação da esquerda.

E é justamente a partir desse último aspecto apontado pelo autor que cabe voltar a uma reflexão contida mais acima, quando ele caracterizou os movimentos como historicamente tendo sido “construídos desde o exercício do poder e não em oposição a ele”. Fundamental, assim, avaliar brevemente a relação dos movimentos populares, das organizações da sociedade civil, com o governo de esquerda que chegou ao poder em 2005. Afinal, os movimentos sociais uruguaios estariam “anestesiados” e reféns de uma aliança pela continuidade da F.A no poder? Ou, pelo contrário, como já apontado: havia na verdade uma revitalização recente dos movimentos em contraponto às políticas feitas pela F.A?

3.9. Sociedade civil após a F.A no poder: anestesiada ou revitalizada?

A primeira importante manifestação de rua contra o governo da F.A foi em 2007, dois anos após as eleições, quando se deu uma grande marcha em Montevideu com variados temas de reivindicação, mas convocada inicialmente em repúdio à vinda do presidente dos EUA, George Bush, ao país. Com a presença de aproximadamente 15 mil pessoas, a principal central de trabalhadores, PIT-CNT, que convocou a manifestação, evitou criticar diretamente o governo (MOREIRA, 2011). Dessa forma, manteve a sua posição de “apoio crítico”, assumida já em março de 2005, quando escreveu uma “carta de ação” junto ao governo, mas “sem se tornar um aliado incondicional”. Outra marcha, no mesmo dia, com cerca de 10 mil pessoas, afirmava-se contra Bush e Tabaré Vázquez, acusado de seguir uma política de “entrega” ao imperialismo norte-americano: “Contra este caminho humilhante, de ruptura com os princípios mais caros da esquerda e do movimento popular, devemos marcar outro caminho” (BRECHA, 2007).

No período recente, um raio-X das organizações da sociedade civil no Uruguai incluiria: o movimento de direitos humanos; os sindicatos⁵²; as lutas das mulheres

⁵² O movimento sindical uruguaio tem um histórico reconhecido no país, principalmente via organização de suas principais centrais: a Foru, de inspiração anarquista, de 1905; a USU, socialista e

pela igualdade de gênero; as populações negra e indígena; os usuários da saúde; trabalhadores rurais; a juventude — via movimento estudantil; cooperativas de habitação; de funcionários públicos; ambientalistas; movimentos pró cultura da *cannabis*; em defesa das pessoas com deficiência; grupos de defesa do consumidor, entre outros. Isso sem contar cidadãos em busca de melhorias da qualidade de vida e que protestam em defesa dos seus direitos, na maioria das vezes empurrados por crises extremas e buscando respostas para emergências sociais.

Aqui cabe destacar, assim como faremos mais adiante ao tratar-se da Coalizão por uma Comunicação Democrática, o crescente movimento de mulheres no país. Embora com atuação em décadas anteriores, houve mudança de perfil, reunindo múltiplas organizações, formas de participação e conquistando espaços antes proibidos. Agora já estão pautados no debate público uruguaio muitos deles: a desigualdade salarial baseada em gênero, a violência de gênero, as marchas contra o feminicídio, além das questões relacionados ao aborto. Este último, inclusive, representa um marco histórico no país, quando manifestações de rua em 2012 resultaram na aprovação do projeto de lei que o legalizou, em qualquer circunstância, até a 12^a semana de gestação.

Sobre o aborto, aliado a outras garantias individuais, há quem também aponte para a história como explicação, conforme Garcé (2017), que salienta o aspecto religioso e o fato de que o Uruguai é exceção em um continente com predominância católica e cristã. Os dados corroboram tais afirmações. A população católica no país chega a 41%, o que representa quase o mesmo percentual dos que se dizem sem religião, ateus ou agnósticos, que são 38% (PIMENTEL, 2017). No Brasil, por exemplo, as pessoas sem religião representam cerca de 14% da população.

Isso se dá, em parte, porque, na época da colonização da América, houve grande resistência de povos nativos ao domínio europeu no local onde hoje é o Uruguai, o que, somado à inexistência de metais preciosos e outras riquezas de interesse da Espanha, levou a uma presença menor de colonizadores. Com isso, a Igreja Católica — instituição que historicamente condena o divórcio, o aborto, a homossexualidade e o uso

anarco-sindicalista, de 1923; a CGTU, de orientação comunista, de 1929; até o processo de unificação sindical que culminou com a fundação da Convenção Nacional de Trabalhadores (CNT) e a convocatória para o Congresso do Povo de 1965, com o surgimento do Plenário Intersindical de Trabalhadores nos marcos da luta contra a ditadura, que depois habilitaria a sigla PIT-CNT como representativa da unidade sindical. O imaginário social uruguaio também reconhece com bons olhos o movimento sindical principalmente devido à Greve Geral de junho de 1973, poucos meses após emergida a ditadura no país (HARGAIN, 2016).

de drogas — também se estabeleceu de maneira menos ostensiva (PIMENTEL, 2017).

De fato, a laicidade pode ser considerada outra característica do país: o ensino laico, por exemplo, existe desde 1887. Lá, a Semana Santa brasileira se chama Semana de Turismo e o Natal é chamado de o Dia da Família (ainda que haja comemorações similares). Também não são comuns, como no Brasil, menções a Deus na Constituição ou imagens religiosas em edifícios oficiais (PIMENTEL, 2017).

Nesse ponto, ao voltarmos, novamente, à “cultura política” dos uruguaios e ao interesse da população pela conjuntura nacional, abre-se o questionamento: como essa enorme gama de organizações que compõem a sociedade civil uruguaia se coloca em relação à F.A após a entrada no poder? Moreira (2011) divide o posicionamento e as ações sociais dos grupos em dois blocos: um é o chamado bloco progressista, pró-governamentais, chamados também de oficialistas. Os outros são os opositores. Para os primeiros, ainda segundo o autor, a F.A governava dentro do limite do possível, colocando suas capacidades máximas disponíveis e, apesar de considerar necessário aprofundar as reformas ou acelerar os processos, de forma geral há uma avaliação de que não seria necessário introduzir mudanças substanciais nas políticas colocadas em andamento. Os opositores, por sua vez, criticam o que chamam de “gradualismo” da administração F.A, considerando verdadeira traição aos programas aprovados, que apontaram para a necessidade de medidas mais radicais e estruturantes, notadamente na economia.

(...) o “oficialismo” se considerou representante de uma linha moderna da esquerda, relacionada à social-democracia e a terceira via europeia, enquanto que, na vereda oposta, outros atores reivindicavam-se representantes da esquerda tradicional, ou de uma nova esquerda radical, e denunciaram o governo como neoliberal (MOREIRA, 2011, p.9).

Para Moreira (2011), portanto, dentro da história recente dos movimentos sociais e populares no Uruguai, houve um contexto de consolidação das tendências de mudanças estruturais iniciadas há três décadas, ou seja, o fortalecimento da matriz de agroexportação e um conseqüente aumento na desigualdade social, o que retirou capacidades do Estado e criou uma crise de representatividade das partes, especialmente da F.A como uma coalizão da esquerda.

Internamente, há o fator também de que o processo de crítica e de divisão da F.A, com forças de oposição mais radicais, impulsionaram a construção desse novo processo que explicaria a revitalização dos movimentos sociais nos últimos anos. E,

ainda, há uma falta de percepção de como funcionam as conjunturas mais recentes de atuação e opinião das entidades dentro da sociedade civil, ou seja, há falta de entendimento da conjuntura recente por parte de quem compôs movimentos sociais mais antigos, de décadas anteriores. A partir de reivindicações multifacetadas, as mobilizações de rua são revisadas, convocadas à margem da vontade das organizações partidárias.

(...) a revitalização dos movimentos populares está intimamente relacionada com a existência de um Estado uruguaio que apenas dá uma resposta parcial às demandas mais urgentes de vastos setores sociais e, portanto, a dinâmica dos sujeitos procura satisfazer essas demandas desenvolvendo-se autonomamente dos partidos políticos, especialmente no que diz respeito à *Frente Amplio* (MOREIRA, 2011, p.5).

Após trazer um breve histórico e um raio-X resumido da atuação de organizações da sociedade civil uruguaia no período recente, agora resta desvendar como se deu a construção social investigada na presente pesquisa. Primeiro, para descrever e analisar as ações estratégicas e, em seguida, buscar compreender melhor o processo que levou à aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Há tempo, no entanto, para anotar um já delineado caminho de argumentação, considerando o fato de que a F.A vai governar o país até 2020: as críticas que os movimentos sociais “opositores”, à esquerda, fazem à “ida ao centro” por parte da F.A apontam que ainda haverá forte disputa por hegemonia no curto prazo, na regulamentação da LSCA, para que, em articulação com o Estado, viabilize-se uma real e efetiva transformação do cenário midiático uruguaio.

4. CAMINHOS DA APROVAÇÃO: O VERBO PRESSIONAR

Na seção 1 deste trabalho, trouxemos o aporte teórico de onde partiu essa investigação, baseando-se no modelo de sociedade formulado por Gramsci e situando as recentes leis de comunicação da América do Sul como possibilidade de ação contra-hegemônica. Na seção 2, passamos pelos contextos comunicacional, social e político do Uruguai. Agora, cabe recorrer às categorias de análise formuladas para que se possa identificar e analisar o fenômeno da existência de uma lei com grandes reflexos das demandas da sociedade, a partir da atuação da CCD. Tratou-se, assim, de buscar os fenômenos que levaram à aprovação da LSCA, considerando os papéis exercidos pelos principais atores do processo: a CCD; o Legislativo; o Executivo; os meios oligopolistas e, ainda, como a Suprema Corte de Justiça (SCJ) interpretou a lei já aprovada.

Baseando-se em referências bibliográficas, documentais e na interpretação das oito entrevistas semiestruturadas, parte-se das seguintes categorias para se descrever e analisar como se deram as ações estratégicas e qual foi o papel da CCD na aprovação da LSCA: 1) Dinâmica interna, financiamento, unidade e pluralidade na CCD; 2) correlação de forças no Legislativo; 3) relação com o Executivo; 4) reações da mídia oligopolizada; e 5) interpretações do Judiciário (Suprema Corte de Justiça). Ao final, também serão demonstradas quantas e quais demandas apresentadas pelas organizações da CCD foram absorvidas pela lei e, ainda, como seus componentes avaliam o texto final. Para compreender melhor essa organização, faz-se necessário analisar seu contexto de criação e quais as organizações da sociedade civil uruguaia que fazem parte dessa composição.

4.1. Retrato: quem compõe e como foi formada a CCD

Como observamos nas seções anteriores, o cenário de concentração midiática privada no Uruguai — com *los 3 grandes* dominando os meios de comunicação de massa — manteve em mãos elitistas a hegemonia política, econômica e cultural a partir da limitação do exercício do direito humano à comunicação. Uma definição que consta no site da CCD, como destacamos também na introdução a esta pesquisa, aponta justamente para este caminho, ao salientar que a composição da organização geralmente incluiu “indivíduos e coletivos que já sofreram limitações no âmbito da liberdade de expressão” (LA COALICIÓN POR UNA COMUNICACIÓN

DEMOCRÁTICA, 2013). A CCD, assim, ao apontar que um dos fatores de unidade foram tais limitações, revela um primeiro caminho para entendermos as motivações que levaram tão diferentes e variadas entidades a se unirem para pressionar por uma nova lei sobre o audiovisual. Afinal, além de especialistas da área — como acadêmicos de Comunicação, sindicatos de jornalistas, comunicadores comunitários, produtores de teatro e cinema, entre outros — a CCD também conta com a participação de coletivos feministas, central sindical, movimento LGBTI, entidades de direitos humanos, de pessoas com deficiência, de proteção aos direitos dos consumidores, movimento negro, entre outros. Vejamos, assim, com mais detalhes, quem compõe a CCD, conforme o quadro abaixo, elaborado a partir de autodefinições nos sites das próprias organizações; pesquisas e por meio das entrevistas realizadas. Ainda que muitas não tenham atuado de forma mais incisiva no processo, a descrição considera as 26 organizações listadas pela ordem constante no site da CCD:

Quadro 5 - As organizações da Coalizão por uma Comunicação Democrática

<p>1) <i>Asociación de la Prensa del Uruguay (APU)</i></p>	<p>Trata-se da Federação Nacional de jornalistas e trabalhadores dos meios de comunicação. Fundada na década de 1940, tem sindicatos de base em Montevideu e em diversas cidades do interior. Filiada à PIT-CNT.</p>
<p>2) <i>Grupo Medios y Sociedad (GMS)</i></p>	<p>Organização que vela pela liberdade de expressão e incide, por exemplo, sobre a concentração de meios, fazendo denúncias de compras ilegais de concessões de rádios ou TV. Criada em 2006, foi fundida em 2017 com a <i>CAinfo</i>.</p>
<p>3) <i>Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)</i></p>	<p>Criado em 2008, o Centro de Arquivos e Acesso à Informação acompanha diversos temas da comunicação, entre eles a execução da Lei de Acesso à Informação do país, também aprovada em 2008.</p>
<p>4) <i>Cotidiano Mujer</i></p>	<p>O coletivo feminista é dedicado à comunicação e aos direitos humanos desde 1985. Produzem, por exemplo, <i>spots</i> e mantêm colunas no rádio sobre o tema da comunicação.</p>

<p>5) <i>Sociedad Uruguaya de Actores (SUA)</i></p>	<p>O Sindicato Nacional de Atores, criado em 1941, atua no cenário teatral independente, na valorização e defesa do conteúdo nacional na TV e no rádio.</p>
<p>6) <i>Red Especial Uruguay</i></p>	<p>Criada no ano 2000, a associação atua em rede e é voltada para a proteção dos direitos das pessoas com deficiência (aproximadamente 13% da população⁵³).</p>
<p>7) <i>Colectivo Ovejas Negras</i></p>	<p>O Ovelhas Negras nasce em 2004 para atuar na promoção e proteção dos direitos da população LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais – que não se encaixam na definição típica de masculino e feminino). Em 2017, a integrante do coletivo <i>Michelle Suárez</i> tornou-se a primeira senadora transexual da América Latina.</p>
<p>8) <i>Mujer y Salud en Uruguay (MYSU)</i></p>	<p>Criada em 1996, a organização feminista se define com a missão de promover a saúde, os direitos sexuais e reprodutivos desde uma perspectiva de gênero.</p>
<p>9) <i>Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) Mujeres</i></p>	<p>Rede de organizações não governamentais criada em 1996 que luta pela igualdade de gênero e por propostas de políticas públicas voltadas a esse objetivo.</p>
<p>10) <i>Consumidores y Usuarios Asociados (CUA)</i></p>	<p>Associação sem fins lucrativos que promove o direito dos consumidores. Em meados de 2016, por exemplo, pressionou o Executivo pela regulamentação de etiquetas nos alimentos transgênicos.</p>
<p>11) <i>Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTC)</i></p>	<p>Trata-se da Associação de trabalhadores da TV Cidade, TV pública da capital Montevidéu, fundada em 1996.</p>

⁵³ Dados obtidos em 2011 do último censo nacional realizado pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE).

<p>12) <i>Licenciatura de Ciencias de la Comunicación (Udelar)</i></p>	<p>Membros, notadamente professores, da Faculdade de Comunicação da Udelar (Universidade da República), principal universidade do país. Pública, foi fundada em 1849.</p>
<p>13) <i>PIT-CNT</i></p>	<p>A Central Sindical Única do Uruguai tem 50 anos e se destacou na pressão pela redemocratização após o período militar (1973-1984). Protagonizou, em setembro de 2016, com a participação de José Pepe Mujica, um ato contra o <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff.</p>
<p>14) <i>Colectivo Árbol</i></p>	<p>A TV Comunitária tem 10 anos de existência e teve início em conjunto com a pública <i>TV Ciudad</i>. Luta pela democratização dos meios de comunicação no país.</p>
<p>15) <i>Federación Uruguaya de Teatros Independientes</i></p>	<p>Criada em 1947, a federação une os teatros independentes do país.</p>
<p>16) <i>Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos – El Abrojo</i></p>	<p>Agência de comunicação para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Fundada em 2007, é um projeto da organização <i>El Abrojo</i> em parceria com a UNICEF, o Fundo das Nações Unidas (ONU) para a Infância.</p>
<p>17) <i>Comité de los Derechos del Niño – Uruguay</i></p>	<p>Trabalhando em rede, foi fundada em 1991 e reúne diversas ONGs pela proteção das crianças e dos adolescentes.</p>
<p>18) <i>Causa Común</i></p>	<p>A organização atua desde 1998 na proteção dos direitos do consumidor. Também em áreas como a proteção da privacidade na internet e pela transparência de dados públicos.</p>
<p>19) <i>Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc) Uruguay</i></p>	<p>Escritório da Associação Mundial de Rádios Comunitárias, criada em 1983 e presente em mais de 130 países.</p>
<p>20) <i>ATABAQUE Grupo cultural afroemerindio</i></p>	<p>Trata-se de uma federação afro-umbandista criada em 1997. Já entraram na Justiça, por exemplo, devido às críticas a religiões de matriz africana feitas pela igreja neopentecostal Universal do Reino de Deus, presente no Uruguai desde 1990 e que aluga espaços na programação televisiva do Canal 10, pertencente ao oligopólio <i>los 3 grandes</i>.</p>

21) Instituciones Federadas Afroumbandistas (IFA)	Federação que agrega diversos terreiros e templos umbandistas do Uruguai, fundada também em 1997.
22) La Barca del Sur	Organização religiosa cristã fundada em 1985 que atua com foco na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.
23) Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)	A ONG de proteção aos direitos humanos iniciou os trabalhos em 1974, durante a ditadura militar, e se destacou na luta pela punição aos torturadores e na busca por mortos e desaparecidos.
24) Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR	Com site em espanhol e português, atuou, por exemplo, em 2001, em prol da Argentina contra o grupo de especuladores “fundos abutres”, que detiveram parte dos títulos da dívida pública após declaração de moratória.
25) Organización Idas y Vueltas	Organização que atua pelos direitos e pela proteção aos imigrantes desde 2003. Trata-se basicamente de uma associação de familiares e amigos de imigrantes.
26) Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR)	Organização voltada à assistência jurídica na proteção de direitos humanos fundada em 1984.

Fonte: Elaboração do autor.

Após o detalhamento de quem faz parte da CCD, nos cabe contextualizar brevemente quando e como ela foi constituída. Em 2004, diversas organizações da sociedade civil haviam feito uma primeira tentativa de formar uma coalizão em prol da democratização da comunicação. O chamado Fórum sobre Comunicação e Participação Cidadã foi organizado, segundo definição própria, como um espaço aberto, plural e flexível, entendido como uma instância de “articulação, reflexão, elaboração conjunta e incidência nas políticas de comunicação, integrado por organizações sociais, instituições, meios de comunicação e pessoas individuais” (COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, 2004). A carta de lançamento sequer continha demandas específicas e os princípios apontados foram bem básicos. Apesar de ter sido assinada por organizações também componentes⁵⁴ da CCD como a APU

⁵⁴ A lista completa incluiu: *Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad*; *Bureau Internacional Catholique de l'Enfance - América Latina*; *Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía*; *Consumidores y Usuarios Asociados del Uruguay*; *Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay*; *Instituto de Solidaridad y Desarrollo*; *Instituto del Tercer*

— o Sindicato nacional dos jornalistas; pela Associação Mundial das Rádios Comunitárias (AMARC); pela Cotidiano Mulher e pela Licenciatura em Ciências da Comunicação da Universidade da República, segundo avaliação constante no próprio site do grupo, “infelizmente não teve continuidade e não conseguiu chegar organizado em 2010” (COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, 2004).

A partir desse primeiro embrião de organização que não prosperou, o início formal da CCD teve como principal indutor a constituição do Comitê Técnico Consultivo (CTC), chamado pelo recém-empossado Executivo para começar os debates e apontar um texto-base para uma nova lei sobre comunicação. Esse Comitê foi convocado em julho de 2010 no âmbito da Direção Nacional de Telecomunicações e Serviços de Comunicação Audiovisual (Dinatel), vinculada ao Ministério de Indústria, Energia e Mineração. Nomeado diretor, Gustavo Gómez⁵⁵, então representante da Amarc, convidou 15 membros, de três setores, para a realização dos trabalhos: organizações da sociedade civil, setor empresarial e acadêmicos de universidades com acúmulos sobre o tema (RODRÍGUEZ, 2011). As reuniões, abertas ao público, foram feitas em um período de quatro meses, entre agosto e novembro, e o texto final foi lançado em dezembro de 2010⁵⁶. E foi justamente nesse período que se deu a constituição da CCD, que também contou com influências da coalizão formada na Argentina⁵⁷, como aponta José Imaz:

[...] uma série de entidades da sociedade, muitas que foram chamadas a assentar no Comitê Técnico Consultivo, decidem nuclear-se para trabalhar nesse processo. Mais ou menos 30 organizações. Foi quando estabelecemos 16 princípios. A Argentina colocou 21 princípios e nós 16. A partir daí começamos a trabalhar tanto no Comitê quanto junto à sociedade para promover a lei (IMAZ, 2016, tradução nossa).

Como apontado por Imaz, outros fatores contribuíram para a formação da CCD. Em dezembro de 2010, em discurso feito no evento de lançamento de um dos

Mundo; Intendencia Municipal de Montevideo; Amigos de la Tierra; Servicio Paz y Justicia; Sociedad Amigos del Viento. Meteorología, Ambiente y Desarrollo; Sind. Único de Telecomunicaciones; Vecinet - Autogestión vecinal; Unicef; Centro Cultural Dodeca; Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay e a Inter Press Service.

⁵⁵ Gustavo Gómez já foi diretor da Associação Mundial das Rádios Comunitárias para a América Latina e o Caribe e, até a entrega deste trabalho, atuava como diretor do Observatório Latinoamericano de Regulação, Meios e Convergência, da Fundação *Libertis*: <<http://www.observacom.org>>.

⁵⁶ Pode ser acessado na íntegra no seguinte endereço: <<http://www.apu.org.uy/wp-content/uploads/2010/12/Informe-final-CTC.pdf>>.

⁵⁷ A *Coalición por una Comunicación Democrática* argentina foi formada em 2004 e os “21 Pontos Básicos para uma Lei sobre a Radiodifusão Democrática” formulados no mesmo ano. Eles também serviram de pontapé inicial para a lei geral sobre o tema (nº 26.522), aprovada em outubro de 2009.

principais trabalhos da coalizão — o documento com os 16 princípios para uma Comunicação Democrática — Lilián Celiberti⁵⁸, da organização feminista *Cotidiano Mujer*, reforçou que o grupo foi criado para garantir que os trabalhos do CCT chegassem à sociedade. Assim, ainda segundo Celiberti, poderia haver a devida apropriação do tema e uma consequente mobilização das pessoas pela aprovação de uma nova lei para o audiovisual:

[...] como componente do CTC, percebo que esse tem sido um espaço muito proveitoso de intercâmbio de opiniões e debates, mas que na realidade precisa ser ampliado a toda sociedade. E temos esse desafio como Coalizão. As regras do jogo, da organização e da exploração de frequências sempre foram uma negociação entre duas partes e em segredo: o Estado e os meios de comunicação. E, em um país democrático, a cidadania também deve ser um ator protagonista. Por isso a Coalizão, como parte de uma cidadania ativa, plural e diversa, vem cumprindo um papel nesse sentido (CELIBERTI, 2010, tradução nossa).⁵⁹

Um terceiro fator, mais histórico, também é apontado para explicar como se deu o início da CCD. Além de alguns membros já terem se conhecido durante a formação do Fórum sobre Comunicação e Participação Cidadã, de 2004, outra parte dos militantes já tinha vivido a experiência de pressionar o Executivo pela aprovação da Lei de Radiodifusão Comunitária⁶⁰, promulgada em 2008. O jornalista, advogado e acadêmico Edison Lanza⁶¹, também durante o evento de lançamento dos 16 princípios para uma Comunicação Democrática, apontou, além da lei das rádios comunitárias, outras duas legislações que contribuíram como preparação, espécie de terreno fértil para uma nova lei sobre o audiovisual: a de despenalização dos delitos de comunicação (2008) e a Lei de Acesso à Informação Pública⁶² (2009). Lanza (2015) também salienta que a aprovação desse conjunto de leis fez parte de um determinado contexto político, ou seja, guarda relação com o processo de democratização da comunicação iniciado pelos governos da *Frente Amplio*, desde a gestão de Tabaré

⁵⁸ *Celiberti* é considerada uma das poucas sobreviventes dos sequestros da Operação Condor, nome dado à união das ditaduras militares na América do Sul para troca de métodos, ações e informações (décadas de 1980 e 1990). Presa por militares uruguaios na rodoviária de Porto Alegre, em 1978, o caso teve ampla repercussão internacional após reportagem da revista *Veja*.

⁵⁹ Discurso de CELIBERTI, Lilian. [dez. 2010]. Montevideu (5min07). O discurso na íntegra encontra-se transcrito em Anexos.

⁶⁰ Como já afirmado, a lei reservou 1/3 do espectro eletromagnético para as emissoras comunitárias e é considerada pela Amarc, por exemplo, um dos maiores avanços legislativos da América Latina em prol da democratização dos meios nas últimas décadas (MORAES, 2009).

⁶¹ Lanza é o atual Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

⁶² Lei de despenalização parcial dos delitos de comunicação. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9846824.htm>>. Lei de direito de acesso à informação pública. Disponível em: <https://presidencia.gub.uy/transparencia/ley-18_381>.

Vásquez, passando por José Pepe Mujica. Quando do lançamento dos 16 princípios, ele salientou que tal oportunidade histórica, portanto, não poderia ser desperdiçada:

Estamos talvez centrados na ideia de que o Estado é sempre um potencial inimigo da liberdade de expressão. No entanto, as organizações privadas de meios de comunicação e a falta de regras claras sobre a distribuição do espectro radioelétrico — que é em definitivo um bem público — também comportam uma ameaça dessas liberdades e da participação de todas e todos. Então, chegou o momento de, com maturidade e segurança, enfrentar esse tema finalmente. Avançamos bem na pluralidade no que diz respeito ao setor comunitário, da lei, mas não ocorre o mesmo com o setor comercial privado e com o setor público. É um momento oportuno para avançar porque o governo colocou esse tema na mesa e é uma oportunidade política para discutirmos (LANZA, 2016, tradução nossa)⁶³.

A partir da formação da CCD, assim, dois documentos chamam a atenção para analisarmos a influência de organizações da sociedade civil no texto final da LSCA, publicado em janeiro de 2015. O primeiro foi o Informe Final elaborado pelo Comitê Técnico Consultivo, de dezembro de 2010. E, no mesmo ano, o documento próprio da CCD, os 16 princípios para uma Comunicação Democrática. Dada a importância dessas duas elaborações para compreendermos melhor essa etapa, vejamos como elas se deram, de forma separada.

Primeiramente, relativo ao CTC, boa parte dos membros da CCD que participaram do processo classificou o momento como histórico, já que conseguiu reunir diversos atores, incluindo os empresários do setor⁶⁴, governo (via Dinatel) e organizações da sociedade civil:

Houve essa aliança interessante porque havia uma pessoa dentro do governo, Gustavo Gómez, que ocupava um lugar-chave e que tomou a iniciativa de promover o tema — e encontrou respaldo. Então, se instala o CTC, que inclusive o colocamos como uma experiência, uma boa prática no processo de construção de políticas públicas. Também para o Uruguai é um exemplo paradigmático. [...] Sentar à mesa todos os atores e setores envolvidos em um tema, discuti-los, promover consensos mínimos, identificar claramente os pontos de acordo e os pontos de dissidência. Não é algo que acontece na saúde, na educação, na habitação, no meio ambiente (BALEATO, 2017, tradução nossa).⁶⁵

⁶³ Discurso de LANZA, Edison. [dez. 2010]. Montevideu (6min19s). O discurso na íntegra encontra-se transcrito em Apêndices.

⁶⁴ Pelo setor empresarial participaram Rafael Inchausti, presidente da Associação Nacional de Radiodifusores Uruguaios (Andebu); Juan Brañas, presidente da Associação de Rádios do Interior (Rami); Horacio Rodríguez, presidente da Câmara Uruguiaia de TV para Assinantes (Cuta); Diego Fernández, diretor da Associação de Produtores e Realizadores do Cinema Uruguio (Asoprod) e Hernán Tajam, diretor da Câmara Audiovisual do Uruguai (CAU) (RODRÍGUEZ, 2011).

⁶⁵ BALEATO, Paula. Entrevista concedida ao autor [julho 2017]. Montevideu (49 min).

Algumas características dessa composição chamam a atenção, principalmente as relacionadas à participação e aos objetivos do grupo. Os participantes não estavam ali em nome de suas próprias organizações — o que inclusive não retardou o processo com consultas às associações representadas — conforme consta do Informe Final produzido:

[...] enfatiza-se que a presença dos membros do CTC é pessoal (por exemplo, eles não têm substituto). No entanto, os membros deixaram constar que suas participações servirão de ponte para dialogar com pessoas ligadas às organizações que integram. [...] A tarefa do CTC não é elaborar um texto legal, mas abordar os problemas e conceitos que devem ser incluídos na nova lei de rádio e TV. [...] O texto final incluirá os temas em desacordo e irá adicionar todas as opiniões e propostas sobre eles. [...] o Poder Executivo não terá que adotar todos os insumos fornecidos no processo, embora os acordos alcançados sejam tidos em conta com o objetivo de que a nova lei tenha uma forte legitimidade (INFORME-SÍNTESES, 2010, p.18).

A partir de um texto fornecido pela Dinatel — um documento-base intitulado “Como garantir a diversidade e o pluralismo na mídia: contribuições para a revisão e reforma da Lei de Radiodifusão no Uruguai” — os membros do CTC se encontraram, como dissemos, em pelo menos 15 reuniões e estabeleceram os principais pontos a serem debatidos: 1) Objeto, alcance, campo de aplicação, objetivos e princípios da lei; 2) Concessão de licenças e frequências, controles e penalidades; 3) Competição, diversidade, concentração; 4) Setor público-estatal; 5) Setor privado comercial; 6) Setor social-comunitário; 7) Produção de conteúdo audiovisual nacional; 8) Educação, comunicação e mídia; e 9) Desenho institucional e autoridade de aplicação.

A partir disso, alguns consensos foram estabelecidos, como avançar numa regulação com um sistema mais equilibrado entre os setores público, privado e comunitário; a inclusão de um organismo institucional para desenhar as políticas a serem estabelecidas de forma clara; um regulador independente; mecanismos de participação social; incluir no sistema educativo um olhar específico sobre os meios de comunicação, a chamada “educação para a comunicação”; um Defensor das Audiências (ou *ombudsman*); medidas de proteção a crianças e adolescentes na programação, entre outros pontos (COMITÊ TÉCNICO CONSULTIVO, 2010).

Houve também desacordos, conflitos sobre o texto. Nas reuniões, ao debaterem os temas de concentração midiática, os empresários se colocaram contra abordar o assunto na nova legislação (RODRÍGUEZ, 2011). Assim, por falta de consenso, questões que diziam respeito, principalmente, a mecanismos de limitação

da propriedade e a determinados termos de concessão de licenças, como, por exemplo, o tempo de cada concessão para a TV e para o rádio, sequer foram problematizadas no texto final apresentado pelo CTC.

Nesse meio tempo, durante a realização desses encontros, como já afirmado, membros de organizações⁶⁶ da sociedade civil que compunham o comitê resolvem criar uma coalizão, principalmente, para que o assunto fosse incorporado pela sociedade e, ainda, “para incidir com uma voz mais robusta no processo de construção de uma política pública de comunicação” (RODRÍGUEZ, 2011, p.24). Logo a partir de seu nascimento, a CCD produz o segundo texto fundamental para analisarmos este processo, os 16 princípios para uma Comunicação Democrática, do qual, mais adiante, será feita uma comparação entre o que foi demandado pela sociedade, presente neste documento, com o que foi efetivamente aprovado.

Neste momento, cabe contextualizar que a CCD não demorou muito para enfrentar uma de suas maiores dificuldades dentro de todo o processo de aprovação da LSCA. Quando, em dezembro de 2010, os 16 princípios foram lançados em evento público e, juntamente com o Informe Final do CTC entregues ao ministro de Minas e Energia, Roberto Kreimerman, o então presidente da República, José Pepe Mujica, deu declarações públicas contrárias à LSCA, o que influenciou diretamente todo o trabalho desenvolvido até então, retardando o início das tratativas do texto pelo Executivo. Em setembro de 2010, em entrevista à revista brasileira *Veja*, ele afirmou que “a melhor lei de imprensa é a que não existe” (VEJA, 2010, p.23). Como se tal declaração não bastasse, dois meses depois, surpreendendo novamente os componentes da CCD, Mujica respondeu da seguinte maneira a uma pergunta sobre como ele receberia eventual proposta de uma lei sobre comunicação no país:

Eu sou o presidente da República e estou cansado dessa pergunta. Ao presidente da República não chegou absolutamente nada e, no dia em que chegar, como já disse aos que estão fazendo, vou jogar no lixo. Não me preocupo com o assunto. O que me preocupa é que a mídia do Uruguai não

⁶⁶ Licenciatura em Ciências da Comunicação da Universidade da República (Gabriel Kaplún - presidente do CTC); PIT-CNT (Gabriel Molina); *Grupo Medios y Sociedad* (Edison Lanza); Licenciatura em Comunicação Social da Universidade Católica (Paola Papa); *Agencia Voz y Vos* (Paula Baleato); Radio comunitária *La Cotorra*, afiliada da Amarc (José Imaz); *Causa Común* (Gabriel Barandiarán); *Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay* (Jorge Pan); *Cotidiano Mujer* (Lilián Celiberti) (INFORME-SÍNTESES, 2010).

fique nas mãos de alguma multinacional do exterior [...] (ESPECTADOR, 2010).⁶⁷

Como afirmado, Kaplún (2017) classifica esse período após tais declarações como um dos piores momentos vivenciados pela CCD nos quatro anos de atuação pela aprovação da LSCA. A partir dali, sem o respaldo do presidente da República, a possibilidade de um projeto de lei tornava-se remota e as sugestões feitas pela CCD, pelos 16 princípios, e pelo Informe Final do CTC, ficaram parados no Ministério da Indústria.

No CTC nós conseguimos algumas coisas que pensamos que não iríamos conseguir. Nós inclusive convencemos as pessoas das organizações empresariais que era melhor negociar a lei do que ficar de fora do processo, não apenas se opor. Porque afirmamos que de todas as maneiras ia haver lei, então era melhor incidir. Quando o presidente disse “vou jogar no lixo” causou um enorme retrocesso porque, claro, os empresários pensaram “para que vamos negociar uma lei que nem sequer o presidente quer?”. Então, o que começou a acontecer a partir daí foi uma reação bem forte que, até hoje em dia, apesar daqueles acordos no CTC, os empresários se colocam contra todo o conteúdo da lei. Depois das declarações do presidente, já não queriam negociar trechos do texto, para eles passou a ser “nenhuma lei” (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).⁶⁸

À CCD coube seguir pressionando publicamente pela existência da legislação, além de reunir-se com membros do Executivo para solicitar o envio de um anteprojeto ao Parlamento. No entanto, houve clara indisposição por parte do governo de pautar o tema e, segundo Kaplún, isso se arrastou por muito tempo. Pelos próximos dois anos, assim, 2011 e 2012, o principal tema tratado pelo Poder Executivo relacionado à comunicação foi o da TV Digital: “[...] apesar de ter algum funcionário do Executivo que trabalhava no texto da lei, que nos dizia que havia que ajustar, a realidade é que foi bem baixa a prioridade para a LSCA nesse período” (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

Sobre este tema, a escolha pelo padrão nipo-brasileiro ISDB-Tb (*Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial*) para a TV Digital foi feita em dezembro de 2010, deixando apenas a Colômbia na América do Sul com o padrão europeu⁶⁹. Após

⁶⁷ “Yo soy presidente de la República y me tienen podrido con esa pregunta. Al presidente de la República no le llegó absolutamente nada y el día que le llegue ya le dije a los que la están haciendo que la va a tirar en la papelera. No me preocupa el tema. Lo que me preocupa es que los medios de comunicación del Uruguay no queden en manos de alguna multinacional de afuera...”. Disponível em: <<https://goo.gl/73zyCK>>. Acesso em 06 maio de 2017.

⁶⁸ KAPLÚN, Gabriel. Entrevista concedida ao autor [julho 2017]. Montevideu (47 min).

⁶⁹ Além de Brasil e Uruguai, também foi adotado na América Latina por Peru, Argentina, Chile, Venezuela, Equador, Costa Rica, Paraguai, Filipinas, Bolívia e Nicarágua.

a escolha do sistema, passou-se à implementação e foi nesse período que o debate dominou a agenda da comunicação do Uruguai nos anos de 2011 e 2012. A partir dessa nova conjuntura, a própria CCD direciona suas forças para incidir especificamente sobre o tema. Para a TV Digital, assim como na LSCA, as organizações da sociedade civil pleitearam decisões mais de caráter político do que propriamente técnico, ou seja, não se tratava apenas de viabilizar o sistema mais avançado tecnologicamente, mas sim aproveitar a oportunidade para estabelecer um novo marco regulatório que incluísse um formato de concessão de frequências mais democrático, valendo-se da potencialidade que esse novo formato poderia trazer em termos de maior pluralidade de vozes na concentrada comunicação do país (KAPLÚN, 2012).

No âmbito da CCD, foram feitas reuniões públicas, convocados eventos com especialistas no tema e elencadas as principais demandas para a instauração da tecnologia. Nesse processo, a CCD é consultada sobre uma primeira versão do decreto que traria as regras para a TV Digital em setembro de 2011. Em seguida, é aberta consulta pública e o decreto é publicado em maio de 2012. Algumas políticas sugeridas pela CCD foram acolhidas: uma maior e melhor distribuição de frequências para os setores públicos, comercial e comunitário (para Montevideu ficaram reservados seis canais para o setor público, sete para o comercial e sete para o comunitário); mecanismos mais claros e transparentes para as concessões, incluindo favorecimento ao conteúdo nacional; prazos para as novas concessões televisivas, 15 anos renováveis por mais dez, além de avanços na obrigatoriedade de acessibilidade de pessoas com deficiência (KAPLÚN, 2012). Por outro lado, não foram previstos mecanismos para facilitar o acesso aos receptores e conversores digitais; não foram previstos apoios para a entrada efetiva de novos atores, como o setor comunitário; além da falta de incentivo financeiro à produção nacional, o que contribuía para manter a prevalência de conteúdos estrangeiros na programação da TV uruguaia.

Ainda que com críticas como as apontadas acima, a CCD apoiou a iniciativa do Executivo para a TV Digital, deixando públicas reticências e encarando o momento como “uma oportunidade existente que poderia ter sido melhor aproveitada

pelo Executivo para trazer mudanças sociais e comunicacionais” (KAPLÚN, 2012, p.8)⁷⁰.

Nos anos de 2011 e 2012, como apontamos, apesar de os debates terem sido centrados na TV Digital, a CCD não ficou totalmente alheia à LSCA e incidiu sobre o tema de duas formas básicas: por meio da publicação de artigos e reportagens no site próprio “infoycom” e convocando debates públicos, como nos meses de maio, em referência ao Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, no dia 3.

É apenas em 2013 que a atenção primária do coletivo de entidades volta a ser o pedido por uma nova lei para as comunicações. A CCD estabelece, assim, uma série de ações estratégicas que, devido à importância para esta pesquisa, serão demonstradas e analisadas a partir de referências documentais, reportagens publicadas pelo grupo e principalmente via entrevistas semiestruturadas com oito membros da organização. Para tanto, dois pontos vão nortear a análise: primeiro, entender a dinâmica interna de funcionamento do grupo, ou seja, a frequência, a participação em reuniões da CCD e no Parlamento, a partir do envio pelo Executivo do projeto de lei em maio de 2013. Ainda, cabe analisar as táticas políticas utilizadas, as ações de mídia, a produção de materiais de convencimento à população sobre a importância da LSCA. Nesse aspecto, também abordamos brevemente como se deu o financiamento da CCD nesse período, já que pretendemos melhor compreender como ela conseguiu pressionar Executivo e congressistas — mesmo com oposição massiva da mídia oligopólica — pela aprovação de uma lei mais democrática para as comunicações do Uruguai.

4.2. 26 entidades para uma lei só: a dinâmica interna de funcionamento

A Coalizão por uma Comunicação Democrática lista em seu site “infoycom” — existente desde 2010 até os dias correntes — uma conformação de 26 organizações da sociedade civil. No entanto, a partir sobretudo das entrevistas, mas também de

⁷⁰ O processo ainda é analisado pela CCD não só como uma oportunidade perdida de democratizar o setor, mas, ainda, de favorecimento ao oligopólio *los 3 grandes*. Tanto que, anos depois, em 2016, quando a SCJ analisou parte dos pedidos de impugnação da LSCA, uma das decisões refutou o que seria uma pretensa intenção do Executivo de “perseguir” os meios de comunicação, como sustentava a empresa de TV por assinatura *MonteCable* (pertencente ao canal 4). Como argumentação contrária, a SCJ referiu-se ao decreto da TV Digital afirmando que a empresa teve garantido seu novo espaço na migração porque foi beneficiada pelo governo, inclusive fora do devido procedimento de concessão de canais de rádio e televisão. Segundo a SCJ, isso provaria que não houve nenhuma “caça as bruxas” na elaboração da LSCA (URUGUAY, 2016). Sobre tal favorecimento, veremos adiante, ao tratarmos do papel do Executivo no processo.

notícias jornalísticas desse período, percebemos uma realidade diferente, com apenas um “núcleo duro” de atuação, formado por aproximadamente dez entidades. Estas fizeram parte das reuniões ordinárias da CCD e, ainda, ajudaram na produção de materiais de campanhas e se apresentaram aos debates nas duas casas do Legislativo, notadamente entre maio de 2013 e dezembro de 2014. Os setores mais presentes, não necessariamente apresentados aqui em ordem de maior ou menor atuação, foram a Faculdade de Informação e Comunicação da Udelar (FIC); a *APU*, Sindicato Nacional dos Jornalistas; organizações feministas; entidades de proteção aos direitos das crianças e adolescentes; a classe artística (atores e diretores de TV e teatro); a organização de pessoas com deficiência; o movimento LGBTI, além das entidades voltadas de forma mais específica sobre o tema, como a *CAinfo* e o *Grupo Medios y Sociedad*. As demais organizações participaram do início dos debates, principalmente para a formulação do principal documento da CCD, os 16 princípios para uma Comunicação Democrática. Depois contribuíram de forma ocasional — algumas durante a produção de vídeos e outras campanhas, como abordaremos mais adiante.

Foi, então, no início de 2013, como apontamos, que a CCD começa uma série de reuniões presenciais, em sua maioria na sede da *APU* (Sindicato Nacional dos Jornalistas). Também são realizados eventos com organismos internacionais e seguem as publicações de artigos e reportagens no site “infoycom”. Isso tudo em paralelo ao prosseguimento de contatos com o Executivo solicitando envio de projeto de lei da LSCA. Em abril de 2013, um evento é caracterizado como estratégico pela CCD, que convida o relator para a Liberdade de Expressão da ONU, Frank la Rue, a Defensora do Público dos Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina, Cynthia Ottaviano, e o conselheiro da Unesco para o Mercosul e o Chile, o brasileiro Guilherme Canela, para um debate sobre democratização da comunicação. Entre diversos posicionamentos, o relator da ONU, Frank la Rue, citou a demora do governo uruguaio tanto em promover a transição da TV Digital quanto para enviar a LSCA ao parlamento: “É importante acelerar a marcha, porque são questões que não podem ser adiadas” (INFOYCOM, 2013).

Um mês depois, em maio daquele ano, o Executivo finalmente envia um anteprojeto para a Câmara de Deputados e, a partir daí, a CCD se organiza para participar de debates públicos. Na televisão, eles se dão basicamente pela pública *TNU* e pela comunitária *TV Ciudad*. Também em algumas rádios, geralmente não pertencentes ao oligopólio midiático *los 3 grandes*. Membros da CCD participam de

audiências em universidades, associações, sindicatos, tanto em Montevideu quanto no interior, mas a atividade principal são os debates sobre aspectos da lei com os deputados. Já em movimentação intensa pela aprovação do texto, a organização lança entre agosto e setembro de 2013 a campanha “Você tem que ver” (*Voz tenés que ver*), que produziu pelo menos 17 vídeos — com no máximo 1 minuto cada — com atores, músicos, diretores de cinema, intelectuais, trabalhadores, mulheres e transexuais sobre a importância da aprovação da lei, citando avanços que a nova legislação traria. Os vídeos também foram repercutidos nas redes sociais *Facebook*, nas páginas das organizações componentes, além do canal da organização no *YouTube* e no próprio site “infoycom”. Cabe detalhar melhor como foram produzidos e financiados, adentrando na segunda parte das análises estratégicas sobre as ações feitas pela CCD pela aprovação da LSCA.

4.3. Ações e financiamento: a campanha com atores do cinema uruguaio

Dentre as ações estratégicas citadas, o evento com a presença de organismos internacionais da ONU, da Unesco e da Defensoria do Público da Argentina, contou com apoios financeiros da própria Unesco e da Fundação alemã *Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*. Os vídeos produzidos para a campanha “Você tem que ver” também tiveram apoio do órgão das Nações Unidas para a Educação e contaram com atuação destacada da Sociedade Uruguaia de Atores (SUA), organização componente da CCD. Atuação esta a partir de um processo de articulação, já que os participantes não cobraram cachê, incluindo atores destacados do cinema uruguaio, como Jorge Bolani e Mirella Pascual, do filme *Whisky*, escolhido para concorrer ao Oscar pelo país em 2004.

Figura 1 - Campanha *Vós Tenés que Ver* (Você tem que ver)

The image shows a screenshot of a YouTube channel page for 'Coalición Democrática'. At the top, there are two video thumbnails. The left one features Jorge Bolani with the text 'límites a concentración de medios' and has 1,241 views. The right one features Mirella Pascual with the text 'exportar cultura nacional' and has 281 views. Below these are two more video thumbnails in a carousel, each with a play button and a duration. The first in the carousel is Florencia Zabaleta (0:55) with 1 mil views. The second is Jorge Temponi (0:56) with 363 views. The third is Luis Curbelo (0:50) with 1 mil views. The fourth is Ana Prada (0:48) with 725 views. The fifth is Lilián Celiberti (0:39) with 561 views. The channel name 'Coalición Democrática' is visible at the top of the page, along with a search bar and a 'Pesquisar' button.

Fonte: Página da CCD no YouTube.

Segundo Kaplún (2017), as finanças da CCD, assim, incluíram basicamente dois grandes contribuidores, a Unesco e a FES, que chegaram a custear, além de passagens de participantes internacionais em eventos realizados em Montevidéu, algumas participações de membros da CCD em debates no interior do país, como em universidades, rádios locais e variadas associações. De forma geral, no entanto, segundo os entrevistados, os custeios direcionados aos integrantes foram pontuais, utilizados em casos específicos e por breve período de tempo.

Ainda segundo as entrevistas realizadas, o contrário também pouco se verificou, ou seja, quando as organizações aportaram alguma verba em benefício da CCD. De relevante nesse sentido, a hospedagem do site “infoycom” foi custeada pela CAinfo — que, por sua vez, é financiada por organizações como Unesco, PNUD, ambas da ONU, pela holandesa *Hivos* e pela norte-americana *Open Society Foundations*, entre outras (CAINFO, 2017). No mais, as organizações contribuíram com a oferta de suas sedes para reuniões, além da utilização das redes sociais e da agenda de contatos para divulgar os debates da CCD. Desse ponto de vista, a pluralidade de organizações não facilitou, como poderia ser esperado, maiores auxílios à CCD, afinal, os financiamentos obtidos pelas entidades geralmente envolvem projetos próprios, de suas próprias temáticas:

Temos projetos muito limitados, muito restritos. Ou seja, você não tem uma margem de recursos para outros temas que não são para os quais você solicitou eles. Então, a Coalizão obteve seus próprios meios para poder fazer as ações concretas. Cada organização participou basicamente por seus meios financeiros e contribuiu nas divisões de tarefas, além da disseminação dos debates que fazíamos sobre comunicação (ABRACINKAS, 2017, tradução nossa).⁷¹

Em resumo, portanto, podemos citar como ações estratégicas desenvolvidas pela CCD a elaboração dos 16 princípios para uma Comunicação Democrática; a própria participação efetiva no CTC; a realização de campanhas midiáticas; a produção de vídeos, artigos, reportagens e materiais de mobilização para a internet; a promoção de debates - notadamente com organismos internacionais; a pressão e articulação política no parlamento, além da pressão social em relação ao Executivo.

Ademais, após tais descrições e investigações sobre algumas das ações feitas pela CCD no processo de aprovação da LSCA, o foco agora será em características mais analíticas sobre a natureza do grupo, principalmente levando em consideração os requisitos da unidade e da diversidade de composição.

4.4. Unidade e pluralidade na entrada: nuances e conflitos na saída

O Uruguai é um país que formou uma *Frente Amplio* com variadas organizações de esquerda no início da década de 1970. Após o período ditatorial, como vimos, essa Frente disputou diversas eleições nas décadas de 1980 e 1990 e, ao aproximar-se do centro do espectro político, conseguiu a maioria do eleitorado em 2005. Até 2010, apesar do não combate direto ao oligopólio da mídia privada, políticas históricas de comunicação foram aprovadas, como a descriminalização dos meios comunitários.

Quando investigada a CCD, então, em análise a partir de 2010, aquela “cultura política” própria da sociedade uruguaia, de uma então predisposição à unidade, trouxe uma inquietação: teria havido, de fato, tamanha unidade na CCD a ponto de esse ter sido um dos fatores de explicação do texto aprovado trazer tantas demandas das organizações? A partir principalmente das entrevistas realizadas e de pesquisa bibliográfica, constatou-se que a CCD pode ser enquadrada em uma nova configuração, uma fase revitalizada dos movimentos sociais uruguaios. Depois da ditadura cívico-militar nas décadas de 1970 e 1980, houve um período de

⁷¹ ABRACINKAS, Lilián. Entrevista concedida ao autor [julho 2017]. Montevideu (46 min).

conformação de um “bloco progressista” para, em contraponto ao neoliberalismo e em constante disputa dentro do Estado por hegemonia, alcançar o poder via F.A. Mas a chegada da esquerda ao Executivo foi acompanhada de um não atendimento de demandas históricas do campo da comunicação, como o combate ao oligopólio. Por isso, a CCD faz, hoje, em conjunto, duras críticas ao governo. Para esta pesquisa, apesar do reconhecimento dos avanços, as respostas mais analíticas dadas pelos entrevistados vinham acompanhadas de observações exigentes com relação ao papel exercido pelo Executivo. A maioria deles convergiu em uma afirmação: se não fosse pela CCD, não teria havido lei, pois o governo seguiria protelando o assunto.

Para Lilián Celiberti, do *Cotidiano Mujer*, a pluralidade das organizações da CCD auxiliou principalmente no convencimento aos parlamentares, tanto da Câmara quanto do Senado: “(...) Creio que, em todas as áreas, quando você tem uma frente muito ampla, um conjunto amplo de organizações que acompanham uma proposta, ela se torna mais sólida, mais efetiva, por ser mais democrática, mais aberta”.⁷²

O presidente da *Red Especial Uruguay*, Humberto Demarco, especialista em acessibilidade universal, pensa de forma similar e chama a atenção para ambos aspectos, pluralidade e unidade. Para ele, a diversidade “deu maior legitimidade” à CCD, já que “é algo muito difícil durante um processo de constituição de uma lei você colocar tantos coletivos diferentes juntos. Mas tínhamos essa mesma identidade, da promoção de direitos”.⁷³

A pluralidade das organizações também auxiliou do ponto de vista do acúmulo que cada participante teve em variados temas, o que fortaleceu as reivindicações apresentadas, conforme aponta Paula Baleato, do *Voz y Vos*:

Havia uma aliança e essa diversidade, a integração da agenda, era muito rica, já que criava uma boa capacidade de formular propostas. Houve muita aprendizagem sobre tópicos que não eram nossos. Aprendemos muito sobre questões de concentração de mídia, acesso à informação, transparência e liberdade de expressão, que não eram temas tradicionais da nossa agenda. E os outros colegas aprenderam sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos da Mulher, das pessoas com deficiência e vários outros (BALEATO, 2017, tradução nossa).

Lilián Abracinkas, do MYSU, diz que a pluralidade de composição contribuiu para fortalecer a própria área da comunicação como um direito, o que também incentivou a luta coletiva. Ela aponta que o Uruguai — sobretudo a esquerda no poder

⁷² CELIBERTI, Lilián. Entrevista concedida ao autor [julho 2017]. Montevideu (52 min).

⁷³ DEMARCO, Humberto. Entrevista concedida ao autor [julho 2017]. Montevideu (45 min).

— está enfrentando uma “nova agenda de direitos”, formada pelas mulheres, pela população LGBTI, pessoas com deficiência, negros, indígenas, entre outros, e isso passa pela comunicação, que aglutina tais lutas. Tanto a unidade quanto a diversidade verificadas na CCD, portanto, estariam dentro de um mesmo contexto:

Não fizemos isso só nesse caso, mas também em outras lutas. Por exemplo, todos trabalhamos durante muitos anos para as mudanças legais no aborto, que também foi impulsionado por uma ampla coalizão de diversas organizações: movimentos sindicais, estudantes, ou seja, quase o mesmo espectro de organizações que adotaram a comunicação. Existem aspectos dessa nova Agenda de Direitos que, de alguma forma, conduziram à formação dessas coalizões, com algumas diferenças, mas com esse sentido articulador de frentes sociais impulsionando politicamente para termos mudanças regulatórias (ABRACINKAS, 2017, tradução nossa).

Tal período citado de conquistas sociais a partir de uma “nova agenda de direitos” demandada pela sociedade uruguaia é objeto de inúmeros estudos recentes no país, notadamente por autores das ciências sociais. Há posições que acreditam estar em curso uma mudança cultural, afinal, a última década foi palco da aprovação de um conjunto de direitos que visam garantir a cidadania plena de grupos tradicionalmente excluídos de determinadas dimensões cidadãs no Uruguai.

A partir de demandas vindas “de baixo para cima”, aceitas e encampadas pelo Executivo, uma breve revisão de tais conquistas ajuda a caracterizar essa “nova agenda de direitos”. Em 2004, aprovou-se a Lei 17.817, chamada de “Luta contra o Racismo, a Xenofobia e a Discriminação”; em 2009, um decreto garantiu a entrada de homossexuais para as Forças Armadas e, ainda, foi aprovada lei que estabelece cotas para a participação de mulheres nas listas de votação para o Legislativo (Lei nº 18.476); no mesmo ano também foi concedida autorização para mudança de sexo no registro para pessoas transexuais. Já no ano seguinte, em 2010, a chamada “Lei do Matrimônio Igualitário” (Lei nº 18.246) concedeu direitos iguais às uniões homossexuais e heterossexuais. Em seguida, em 2012, vieram a descriminalização do aborto (Lei nº 18.987) e a reserva de uma porcentagem de empregos públicos para pessoas de ascendência africana (Lei nº 19.122). E, em 2014, a regulação da produção e do consumo da maconha e a aprovação da LSCA.

A partir da fala de Abracinkas, assim, percebe-se que as ações e concepções de boa parte das organizações da CCD caminharam no sentido da transversalidade dos temas, incluindo a comunicação. No contexto do movimento de mulheres, por exemplo, também houve luta por pautas específicas, próprias da exigência pela

igualdade de gênero, mas também houve atuação a partir da compreensão de que os meios de comunicação devem ser melhor distribuídos e, assim, incluir os setores comunitário e público, não apenas o privado. A pauta das mulheres, assim, versou sobre a publicidade que trata as mulheres como objeto, por exemplo, mas elas também pautaram uma maior transparência nas concessões de rádio e TV:

Para nós, democratização das comunicações não significa apenas as demandas que têm a ver com gênero. Ou seja, apostamos na regulação dos meios, no não monopólio da palavra, nas condições que permitam o livre acesso democrático à comunicação. Não nos limitamos a um grupo de pressão que acompanha apenas seus assuntos. Estamos interessadas no restante, na concessão de frequências, na transparência, na distribuição equitativa. [...] Afinal, quanto mais monopólio mais restrição, mais comercialização, mercantilização, e menor chance de ter um equilíbrio, um aspecto mais aberto também em termos de gênero (CELIBERTI, 2017, tradução nossa).

Outra questão em sentido similar foi a participação considerada relativa por membros da CCD do movimento negro. O Uruguai tem uma população majoritariamente branca⁷⁴ e a transversalidade da pauta da comunicação incidiu na atuação da SUA, o Sindicato Uruguaio de Atores. Ainda que o “mundo afro” (como chamado pelas organizações) não tenha participado ativamente da CCD, a SUA apresentou demandas do ponto de vista da pluralidade e da representação negra na televisão e no cinema do país. Como nos aponta Sérgio Mautone⁷⁵, da SUA, diretor da entidade à época da aprovação da LSCA:

As propostas que a SUA levou para a CCD e depois para cada uma das organizações têm pontos transversais. Nós aparecemos lá como instituições e como pessoas atuantes em diversos movimentos. No caso do mundo afro, por exemplo, tem dois sentidos: a realidade do artista negro desde a criação e a produção de conteúdos e a conformação de determinadas mensagens dos meios sobre a negritude. Assim, os níveis de abordagem são diversos. Por um lado, a discussão central, que foi como entendemos o processo de moldagem de uma lei que regularia o sistema de comunicação e, por outro, a especificidade de cada um dos membros da CCD, com contribuições e interações com outros membros (MAUTONE, 2017, tradução nossa).

Além disso, ainda no tema da pluralidade, há outro aspecto sobre a atuação do movimento negro que refletiu diretamente na lei. Trata-se do arrendamento, do aluguel de espaços nas televisões e rádios, agora proibido pela LSCA. Tal fenômeno

⁷⁴ A população uruguaia autodeclara ter ascendência branca (93,9%), ascendência “afro ou negra” (8,1%), indígena (5,1%) e “asiática e outras” (0,5%). Os números são do Censo 2011 (INE), que permite a escolha de “múltiplas ascendências”. Por isso é possível recorrer nas respostas a diversos grupos (CALVO, 2013).

⁷⁵ MAUTONE, Sérgio. Entrevista concedida ao autor [julho 2017]. Montevideu (38 min).

de alugar espaços na programação televisiva para igrejas evangélicas neopentecostais — que geralmente fazem críticas às religiões afro — é bastante presente no país, como apontaremos mais adiante.

Voltando para a transversalidade de temas que, segundo uma parte dos entrevistados, representa um dos motivos de êxito da atuação da CCD, isso inclui a união entre movimentos sociais históricos com organizações relativamente recentes, com pautas convergentes:

[...] Creio que isso tenha a ver com a história da reconstrução democrática do país. Após a ditadura militar, houve uma explosão de diferentes setores sociais, para além dos tradicionais. O movimento estudantil e o movimento sindical são históricos em termos de movimentos sociais fortes. Mas, depois, tem havido toda uma diversidade de mundo social que se organiza por diferentes temáticas. E todos eles, pelo menos aqueles que compõem a CCD, são fundamentalmente progressistas. Um viés progressista e um viés democratizante. Então, nesse sentido, não foi difícil articular a CCD. [...] Do mesmo modo que para o feminismo no Uruguai é quase impossível não falar sobre classe social, para o movimento operário hoje é muito difícil não falar sobre igualdade de gênero ou diversidade sexual. Então, penso que essas experiências também têm integrado as coalizões por esses direitos, enriquecendo cada um de seus atores nesse corte transversal de temas, de trocas de reflexões (ABRACINKAS, 2017, tradução nossa).

Importante, nesse momento, a partir dessa observação mais enfática, verificarmos brevemente como tais apontamentos sobre uma “nova agenda de direitos” também se inserem nas concepções dos chamados “novos Movimentos Sociais” da América Latina, formulação proposta por Scherer-Warren (2008). A autora traça um caminho histórico sobre os movimentos sociais na região e confirma que, depois do período de redemocratização, cresceu um movimento cidadão que reivindica a regulamentação ou a criação de novos direitos: civis, políticos, sociais, culturais, étnicos, de gênero e ambientais (SCHERER-WARREN, 2008).

Em seguida, já no final do século XX e início do novo milênio, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais passaram a valorizar cada vez mais formas de participação institucional (audiências públicas, assembleias e conferências políticas, fóruns, conselhos setoriais de políticas públicas, orçamento participativo, etc.). Tais organizações perceberam, nesses espaços, a oportunidade do exercício do “controle social pela cidadania”, considerado como um meio político adequado e legítimo para a expansão da democracia. Há alguns desses movimentos que realizam uma resistência política mais ativa com ocupações de terra, bloqueio de estradas e ocupação de órgãos públicos e de empresas, especialmente transnacionais

consideradas nocivas ao meio ambiente ou à participação social dos excluídos na produção social da riqueza (SCHERER-WARREN, 2008).

Nos chamados “novos movimentos sociais”, portanto, as causas transbordam de um movimento para outro, conformando frentes unificadas de ação que fortalecem lutas conjuntas — nesse caso com o objetivo da democratização da comunicação. Para a autora, tais articulações têm propiciado a formação de um outro tipo de ativismo, em que as demandas específicas dos grupos são transferidas para ambientes politicamente mais amplos, onde também estão presentes as preocupações com desigualdades e discriminações históricas (SCHERER-WARREN, 2008).

Nessa mesma linha de raciocínio, segundo Santos (2008), faz-se necessário, entre as entidades que compõem uma organização plural e diversa, o chamado “trabalho de tradução”, que “visa esclarecer o que une e o que separa os diferentes movimentos e as diferentes práticas, de modo a determinar as possibilidades e os limites da articulação ou agregação entre eles” (SANTOS, 2008, p.35). A partir desses fatores, ainda segundo o autor, seria viável a construção de pautas para políticas emancipatórias, as quais integram as várias especificidades dos indivíduos em redes abrangentes, permitindo a transformação destes em sujeitos de direitos.

Já para autores mais próximos ao marxismo como Gonçalves (2011) e Bambilra (2012), ainda que o debate de ideias nos estudos dos movimentos sociais seja fundamental, há que se cuidar para não aproximar tais reflexões das que alimentam a chamada pós-modernidade. De início, isso se deve principalmente pelo fato de que tal linha de pensamento, a pós-moderna, no que se refere à dicotomia Estado/sociedade, imputa elevado antagonismo entre os dois termos, não sendo incomum que considere “uma negatividade ao primeiro e uma positividade ao segundo” (GONÇALVES, 2011, p.9). Em linhas gerais, assim, a sociedade civil é tida “como em essência o novo lócus das transformações sociais e mesmo da emancipação social” (GONÇALVES, 2011, p.9).

Tais argumentações sustentam, ainda, que com as crises estruturais cíclicas, o capitalismo precisa garantir a existência de métodos conservadores via mecanismos de cooptação e domesticação dos movimentos sociais. O sistema atuaria, assim, para dissociar os movimentos sociais dos processos de exploração e dominação capitalistas via incentivo à fragmentação das lutas sociais. Segmentar, dessa forma, para desfavorecer a luta pela emancipação coletiva. Haveria de se ter precaução, portanto, para que as chamadas “lutas identitárias” não sejam motivadas apenas por casos

individuais; não se transformem em um fim em si mesmo e, ainda, não se isolem da luta coletiva. Do contrário, o capitalismo sabe muito bem se apropriar destas lutas seguindo a lógica do “mais fácil domesticar do que combater”. Exemplo disso é o 8 de março, Dia Mundial das Mulheres, devidamente apropriado por atividades nas empresas com a distribuição de cosméticos e rosas. Tal apropriação das lutas sociais, nesse sentido, não é uma mera adaptação, momentânea, ou “apenas” mais uma forma de gerar lucro. Trata-se, na realidade, de um projeto de poder, de manutenção do *status quo*.

Contudo, sobre as *identity politics* — ou políticas identitárias — para autoras como Sell (2015) e Davis (2016), é fato que as várias formas de opressão que são contra-atacadas por estas políticas precisam ir além da identidade. No entanto, isso não deve ser confundido com o fato de que as lutas pela igualdade de gênero e contra o racismo, por exemplo, não sejam antissistêmicas. Segundo Sell, isso se dá porque o racismo não teve origem em preconceitos individuais, mas na própria natureza e desenvolvimento do capitalismo. Para demonstrar isso, ela recorda frase do líder negro norte-americano, Malcom X, que “não se pode ter capitalismo sem racismo” e também a noção marxista do papel da escravidão na acumulação primitiva de capital. Sobre a igualdade de gênero, ela sustenta, de forma similar, que o assunto não deve ser baseado em atitudes individualizadas, mas antes no papel da mulher na família e na sociedade de classes. Legando às mulheres o fardo da vida doméstica; a educação da nova geração (futura força de trabalho); o tratamento de doentes e idosos, etc, elas acabam apartadas da participação política, ou seja, “quem mais lucra, no final, é o capital” (SELL, 2015). A autora, a qual nos filiamos, afirma ainda que é “ridículo” dizer que quem luta contra a sua opressão específica deve sentar-se e “esperar” pela luta de toda a classe trabalhadora, mas que também não há dúvida de que a classe capitalista aumenta a sua força dividindo os oprimidos e, em contraponto, os grupos dominados aumentam a sua força quando estão unidos (SELL, 2015). Nesse aspecto, um breve parêntese: cabe salientar a unidade verificada no nosso objeto de estudo, a CCD, que conseguiu cumprir, ainda que entre nuances e alguns conflitos, um papel unitário que resultou na aprovação de uma legislação que deu passos importantes pela democratização das comunicações uruguaias.

Respaldo teórico sobre a característica totalizante das sociedades também pode ser encontrado em Gramsci, voltado ao recorte de classe social — baseando-se na figura do “subalterno” — e sempre reafirmando o aspecto dialético de que qualquer

reforma intelectual, política e moral deve estar articulada com uma reforma econômica. E vice-versa:

Só poderemos superar os pluralismos e particularismos adotando uma postura totalizante e universal, no que diz respeito à vontade dos grupos subalternos. Devemos buscar direção intelectual e moral, a hegemonia, travando um combate no campo das ideias e da cultura, a fim de fazer frente às concepções burguesas (GRAMSCI apud SIMIONATTO, 1997, p. 6).

Ainda dentro do pensamento gramsciano, também cabe observar, novamente, que mesmo considerando as características dos “novos movimentos sociais”, a atuação das organizações da CCD não visou substituir o Estado e tampouco vivenciou uma mera “homogeneização de interesses” — o que, na prática, segue afastando-as da caracterização de movimentos liberais, uma vez que, reiterando, estão disputando o Estado e não negando o mesmo.

Há mesmo dentro da CCD, por exemplo, determinados posicionamentos de organizações feministas que preferem não ser consideradas como um “setor”. Tal fator, inclusive, foi apontado por uma das representantes entrevistadas como um dos pontos de conflito, ainda que contornável, dentro da CCD:

No tema das mulheres sempre há uma dificuldade de compreensão da dimensão. Há a questão de como determinada política impacta sobre as mulheres, mas há outra questão que tem a ver em como impacta em tudo o que fazemos, não de forma diferenciada, homens e mulheres, mas na vinculação entre nós. Então, há às vezes uma dificuldade de outros atores entenderem do que se trata a equidade de gênero, do que se trata a subordinação por razões de gênero. Muitas vezes isso foi reduzido à representação — e mesmo na representação a supremacia masculina foi reproduzida muitas vezes. Claro que, por outro lado, também é verdade que a segregação por gênero também se dá nessas questões, porque é mais difícil encontrar mulheres com capacidade nos assuntos mais técnicos de comunicação, apesar de agora existirem muito mais. Mas é um mundo mais masculino. Então, era falado sobre, por exemplo, temas de jovens, trabalhadores, afro e “Y”, ou seja, tema “das mulheres ou de gênero” como se você fosse um setor. É difícil entender que, na realidade, o que estamos tentando romper é a visão binária da sociedade, a divisão sexual do trabalho, os quadros estereotipados. Isso era e até hoje é algo complexo, difícil (ABRACINKAS, 2017, tradução nossa).

Centrando-nos, novamente, nos aspectos da dinâmica interna da CCD, voltemos à interpretação de que houve a formação e a atuação de um “núcleo duro” para pressionar pela aprovação da LSCA. Para Kaplún, a CCD foi sim baseada na unidade, a partir de uma diversidade de organizações, mas houve pouca participação efetiva, inclusive do setor onde ele próprio atua:

O combate à concentração dos meios no Uruguai, como em vários países, está edificado na falta de pluralismo e isso pode ter sido um fator de união, de interesse comum. Alguns têm suas próprias reivindicações: os cegos com a acessibilidade; os atores e diretores com a produção nacional de conteúdos; os jornalistas com a liberdade editorial, etc. Aqueles 16 princípios tiveram, ao mesmo tempo, interesses de vários e também particulares, chegando a uma confluência razoável, apesar de não muito participativa. E, observe, a própria academia poderia ter participado mais (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

O professor da Universidade da República ainda inclui, no mesmo argumento, mais um ponto de análise sobre a CCD. Apesar de concordar com outros membros da organização de que não haveria lei sem a pressão feita pelo grupo, um dos principais objetivos não foi alcançado, que era massificar o tema, fazê-lo chegar de forma mais abrangente à sociedade:

O papel da CCD foi, por um lado, muito importante, mas por outro débil. Sem a coalizão, pressionando, insistindo, é provável que nunca tenha havido lei. A CCD soube pressionar, inclusive em organismos das Nações Unidas, Unesco, Relatoria para a Liberdade de Expressão, isso ajudou também e foi influenciado por integrantes da CCD. Por outro lado, demorou muito, parou lá no princípio, depois parou outra vez, em 2014. Isso mostra que a CCD foi historicamente importante, mas débil. Um símbolo disso foi o dia em que a lei foi aprovada na Câmara, que foi o mesmo dia da aprovação de outra lei, a da maconha. Estava cheio de gente no Parlamento pela lei da maconha e pouca gente para a LSCA. Isso mostra nossa debilidade, já que nunca conseguimos mobilização de massas. Foi e segue sendo um trabalho muito mais de *lobby*, de pressão de organizações, do que um trabalho que conseguiu atingir a massividade. Por exemplo: os sindicatos que estão na CCD, por mais que seus dirigentes saibam do tema, a massa dos seus filiados não. Ou na Universidade. Podemos sair aos corredores para perguntar aos estudantes e não é um tema que esteja na agenda. E olha que são estudantes de comunicação (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

Há, ainda, ao considerarmos outras debilidades ou conflitos da CCD, um de natureza mais grave, mas que vamos abordar de forma breve por não ter sido no período analisado neste trabalho, entre 2010 e 2014. No entanto, pelo fato de a CCD seguir atuando pela regulamentação da LSCA — não realizada pelo governo até a finalização desta pesquisa — mostra-se necessário situar tal conflito tomando por base o curto prazo. Trata-se de um desentendimento com o movimento comunitário. O período de realização da pesquisa de campo deste trabalho incluía entrevistas com as duas organizações deste setor que faziam parte da CCD, mas uma semana antes de nossa estada no Uruguai, uma reunião da organização selou formalmente o rompimento. São elas: a Associação Mundial das Rádios Comunitárias (Amarc) e o *Colectivo Árbol*, que é uma TV comunitária sediada em Montevidéu. Apesar de não terem cedido entrevistas, uma frase do representante do *Colectivo Árbol* por e-mail

apresentou uma breve justificativa para a saída da CCD: “(...) Dado o escasso apoio que vínhamos recebendo na defesa do setor comunitário”. Abordemos o tema, assim, de forma sucinta, primeiro com as observações de Kaplún:

Disseram que não estão sendo atendidos seus interesses específicos, que não se sentem bem representados. [...] Há algumas questões que não são fáceis. Para os jornalistas é importante que paguem bem os profissionais, que os padrões cumpram os deveres, mas nas rádios comunitárias, por exemplo, há muito voluntariado. E quando abrirem chamadas para novos meios? Uma pequena rádio, numa pequena cidade, o que vai acontecer quando forem discutir se pagam bem ou não? Aí há um certo conflito entre liberdade de expressão e formalização do trabalho, remuneração, e aí se produzem tensões. Mas no texto da lei não, aí não teve muito conflito (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

Em seguida, as ponderações colocadas por Celiberti, cuja organização, *Cotidiano Mujer*, faz parte da Amarc. Ela comenta sobre o eventual “escasso apoio” da CCD em relação ao setor comunitário, referindo-se mais ao momento atual do que entre 2010 e 2014. Também no e-mail que recebemos, o *Colectivo Árbol* afirmou que participou notadamente entre 2010 e 2012. Já a Amarc não respondeu os e-mails e, segundo variados membros da CCD, eles não participaram de todo o processo:

Eu até dizia a eles: “Vocês acham que se não estivéssemos nas reuniões iam aparecer todos os temas de gênero?”. Porque eles praticamente não participaram. Enfim, não é um conflito significativo, mas tenho uma sensação que, na realidade, em parte eles podem ter razão, porque a área audiovisual é basicamente focada no setor não comunitário. Nós lutamos, nos propusemos a pensar a possibilidade de disputar um canal comunitário. Mas sem fundo destinado, enfim, não tínhamos peso. Talvez se tivéssemos feito um acordo mais amplo com a Central dos trabalhadores, que inclusive vai ter seu canal comunitário, mas não tínhamos como fazer. Então, até há uma sensação de que a Amarc tem razão. Mas tem e não tem porque a nossa principal luta foi com os canais comerciais. É verdade também que já existe a Lei das Comunitárias e que a CCD, com suas forças, tinha que lutar para abrir esse “pacote”, abrir o espectro. Então eu assumo, que me desculpem, entendo que teremos outras reuniões, mas eu assumo que nossa luta principal era abrir o espaço da comunicação para o público em geral – pois hoje ele está repleto de interesses políticos (CELIBERTI, 2017, tradução nossa).

Como observamos, o primeiro aspecto do conflito, conforme apontado por Kaplún, diz mais respeito a diferenças de posicionamentos entre entidades que compõem a CCD do que sobre a organização em si. E o segundo aspecto, apontado por Celiberti, da possibilidade ou não de um canal de TV comunitário, ainda a ser pleiteado, que envolveria garantia de fundos públicos e que, principalmente, foram problemas que não se deram no período entre 2010 e 2014, ficou evidente que tal conflito não influenciou na proposta e na negociação do texto legal da LSCA. Apenas

foi situado o debate pelo fato de que a CCD continua ativa pela regulamentação da lei e, nesse sentido, evidente que tal rompimento pode impactar na força dessa mobilização daqui para frente.

De forma geral, no entanto, conforme apontado pelos oito entrevistados, não houve conflitos importantes que tenham atrapalhado as ações da CCD no período analisado. Em resumo, os posicionamentos foram muito similares na avaliação da influência da diversidade e da unidade para a aprovação da LSCA. Houve, ainda, como afirmado, a existência da atuação de um “núcleo-duro” que envolveu menos de dez organizações. Nesse aspecto, no entanto, reside outro fator em que houve argumentação no sentido de reforçar a unidade da CCD. Pelo menos três organizações, durante as entrevistas, afirmaram a confiança nas pessoas para que tomassem a frente nos debates e ações. Houve comparações com o caso do aborto, em que foi dada tal confiança às mulheres para que assumissem a frente da coalizão e, no caso da lei do matrimônio igualitário, quando foram confiadas à população LGBTI as negociações sobre a lei. No caso da comunicação, essa confiança teria sido depositada nas pessoas mais especializadas, afeitas aos aspectos técnicos, ou seja, que entendiam de forma mais substancial sobre, por exemplo, a concessão de frequências e os limites à concentração privada.

Por fim, antes de encerrarmos essa análise sobre as ações estratégicas da CCD e como a diversidade e a unidade contribuíram para a aprovação da lei, registremos outros fatores adicionais que teriam servido de influência em prol da unidade, incluindo aspectos geográficos, apontados por Daniel Lema (APU) e Lilián Abracinskás (MYSU). Humberto Demarco (*Red Especial Uruguay*) seguiu linha similar ao trazer novos elementos de análise sobre a unidade na CCD.

Sobre o aspecto geográfico, trata-se do tamanho do Uruguai, de apenas 3,5 milhões de habitantes, cuja maioria das organizações da sociedade civil se localiza na capital, Montevidéu, que detém aproximadamente 2/3 da população do país.

Como somos um país pequeno e aqui em Montevidéu você mais ou menos conhece as pessoas, uma organização tem relacionamento com outra, que depois apresenta a outra, e houve uma conjunção de fatores para a CCD. Eu tenho aqui esse interesse, você tem outro, ele outro, então vamos nos reunir e tentar chegar a um acordo, que evidentemente não é fácil, mas não me lembro de grandes problemas para podermos nos unir pela aprovação da lei (LEMA, 2017, tradução nossa).⁷⁶

⁷⁶ LEMA, Daniel. Entrevista concedida ao autor [julho 2017]. Montevidéu (40 min).

Abracinkas argumenta de forma parecida, pontuando que, se não foi decisiva, a geografia do país auxiliou: “Suponho que essa unidade também pode ter ocorrido devido ao tamanho do país. Todos nos conhecemos e mais ou menos sabemos dos temas dessas coalizões. Talvez por isso a CCD foi facilmente convocada” (ABRACINKAS, 2017).

Por último, em linha similar, como resumo, Demarco destaca aspectos culturais e reforça a “paciência” dispensada para atingir a “unidade na diversidade” no âmbito da CCD:

Incluindo o Uruguai — não sei se isso acontece em todos os países da América Latina — mas eu acho que nós latino-americanos somos um pouco, ao contrário dos anglo-saxões, mais “lutadores”, entre aspas, mais insatisfeitos. Muitas vezes as pessoas começam reuniões que duram 20 horas para, em seguida, cada um ficar com sua opinião e todos saírem divididos. Nesse caso isso não aconteceu. E cada participante desempenhou um papel muito importante, que produziu esse fruto, da lei ser aprovada. Acho que houve muita inteligência, muita paciência, pois foram muitas horas, muitas reuniões. No meu caso, que era uma área específica, da pessoa com deficiência, fomos sempre consultados. E, obviamente, as pessoas que lideraram essa batalha, em geral, não há dúvida de que elas se dedicaram muito. Foram quatro anos, realmente um processo longo, cansativo (DEMARCO, 2017, tradução nossa).

Encerra-se esta parte de descrição e análise, portanto, com a constatação de que as ações da CCD, sua dinâmica interna e financiamento, além da presença da diversidade e da unidade — a partir da atuação de um “núcleo-duro” — influenciaram de forma decisiva a aprovação da LSCA. Os conflitos internos não foram suficientes para atrapalhar, muito menos inviabilizar as mobilizações. A amplitude das organizações e suas diferentes temáticas também contribuíram para fortalecimento do coletivo, uma vez que cada participante apropriou-se de assuntos que a princípio não conhecia com o devido aprofundamento. Já a unidade do grupo também pôde ser verificada pela junção de fatores básicos: a CCD reuniu organizações progressistas que visavam ao mesmo objetivo, a promoção de direitos. Nesse caso, o direito à comunicação e a percepção de que, em uma sociedade democrática, a comunicação não pode estar sob o domínio de poucos. E, ainda, para isso, faz-se necessária a criação de um sistema midiático que garanta a equidade de gênero, que não discrimine a população LGBTI, as pessoas com deficiência, negros e indígenas, que garanta equidade jornalística ao ouvir patrões e empregados, que proteja crianças e adolescentes e respeite os direitos humanos.

A necessidade, assim, verificada no início desta seção, que teria motivado a entrada de participantes tão diversos na CCD, ou seja, por sofrerem ou já terem sofrido de alguma forma com a falta de pluralismo nos meios de comunicação, resultou no aspecto unitário de formular demandas consensuais e dividir-se nas tarefas de pressão feitas pela aprovação da LSCA. Esse formato de atuação, portanto, que permitiu forte incidência de uma organização da sociedade civil, a CCD, pode ser considerado vitorioso no embate com os meios oligopolistas e com as reticências e hesitações do Executivo. Pode-se, assim, considerar, pelo fato de a luta contra-hegemônica na sociedade passar pela democratização da comunicação, que a aprovação da LSCA foi um passo fundamental para a emancipação da sociedade uruguaia.

Mas há que se considerar, ainda, outros fatores fundamentais nesse processo, como veremos adiante ao adentrarmos na análise sobre como atuou a CCD durante a tramitação do projeto de lei no Legislativo. E mais: como o formato de conformação de maiorias auxiliou a aprovação do texto nesse determinado período histórico.

4.5. Correlação de forças no Parlamento: hoje a lei passaria?

Dando continuidade à análise de como se deram as atuações da CCD que resultaram na aprovação da LSCA no final de 2014, é importante avaliar o papel exercido por um ator fundamental no processo, o Parlamento uruguaio. Para isso, antes de focarmos na tramitação do texto em si, faz-se necessário compreendermos de forma mais detalhada o funcionamento deste poder. O legislativo do país é representado pela Assembleia Geral, portanto bicameral, modelo similar ao Congresso Nacional no Brasil. Ela é composta por duas Câmaras de 130 membros, sendo 99 da Câmara dos Representantes e 31 da Câmara dos Senadores, unificadas para determinadas votações⁷⁷. O Senado representa os departamentos/estados em si, enquanto que a Câmara zela pelos interesses dos moradores de cada departamento.

Devido à classificação complexa do sistema eleitoral do país e visto os objetivos deste trabalho, serão resumidos os principais aspectos. O primeiro deles é que os mandatos parlamentares são coincidentes com os do Executivo e duram 5 anos. A característica básica fundamental é chamada de “duplo voto simultâneo”, ou

⁷⁷ A partir daqui, para facilitar os trabalhos e melhorar a compreensão, vamos nos referir às casas apenas como Câmara e Senado.

seja, é obrigatório votar no mesmo partido tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. Ainda, no caso do Legislativo, o eleitor deve se utilizar de listas fechadas (DAPKEVICIUS, 2011). Em resumo, portanto, não é permitido votar para presidente de um partido e escolher candidatos ao Legislativo de outro, tanto para Câmara quanto para o Senado. A distribuição das cadeiras é proporcional ao número de votos obtidos nas respectivas listas partidárias, ou seja, enfatizando, não se pode escolher diretamente os candidatos que vão ocupar as cadeiras no Legislativo — o voto é dado a partir de uma lista pré-aprovada de candidatos para Câmara e Senado. Para os críticos desse formato, isso acaba por tirar a autonomia dos eleitores, uma vez que o sistema impede votações de diferentes agremiações para funções diferentes. Para os defensores desse sistema eleitoral, por outro lado, ele privilegia o voto no partido político, no seu programa partidário, seu viés ideológico, em detrimento do voto no sujeito, na figura personalizada dos candidatos (DAPKEVICIUS, 2011).

Apesar de criar uma maioria parlamentar para o governo em situação de poder e possibilitar a governabilidade, isso nem sempre garante que o presidente da República esteja amparado pela sua maioria em todas as situações (SARTORI, 1994). Ocorrem, normalmente, negociações e barganhas políticas. No caso do Uruguai, Lanzaro (2003) aponta que apesar de certa desobediência e discordância, a F.A possui forte articulação política entre os poderes, além de boa disciplina partidária e coesão.

Nesse ponto, cabe enfatizar que nas eleições de 2004 a representatividade histórica da chegada da esquerda ao Executivo após 175 anos de predomínio dos partidos tradicionais impactou decididamente, como consequência, o Legislativo. Em 2004, a obtenção da maioria legislativa nas duas Câmaras constituiu um fato inédito desde a redemocratização (HARGAIN, 2016) e, ademais, um fato bastante relevante se for considerado todo o decorrer da história uruguaia, já que os partidos tradicionais que se revezaram no poder tinham clara proximidade ideológica e atuaram muitas vezes conjuntamente.

Assim, no primeiro mandato da F.A, de 2005 a 2010, dos 99 deputados, 52 foram eleitos pela F.A, 36 pelo partido Nacional e dez pelo partido Colorado (UNIVERSIDADE DA REPÚBLICA, 2017). No Senado, foram eleitos 17 pela F.A, 11 pelo partido Nacional e 3 pelo partido Colorado. Nessa primeira legislatura com maioria na Câmara a F.A obteve 52% das cadeiras e no Senado 54%.

Já em referência ao período da presente pesquisa, as eleições vencidas em outubro de 2009 por José Pepe Mujica (não é permitida a eleição consecutiva, ou seja,

Tabaré Vazqu ez não poderia se candidatar   reeleição) representaram, no Parlamento, o segundo período histórico com maioria da F.A nas duas Casas, sendo 50,5% na Câmara e 51,6% no Senado, conforme votação absoluta colocada no quadro abaixo.

Quadro 6 - Votação no Parlamento - 2010/2015

PARTIDO	CÂMARA	SENADO
F.A./EP/NM	50	16
Partido Nacional	30	9
Partido Colorado	17	5
Partido Independente⁷⁸	2	0
Total	99	31

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *Corte Electoral*.

Ainda sobre o sistema eleitoral uruguaio, outro fator importante é que a presidência da Câmara   rotativa e anual, ou seja, a cada ano um novo presidente da Casa é eleito pelos deputados. Entre 2010 e 2014, período da aprovação da LSCA, a presidência foi exercida em 2010 pela F.A; em 2011 pelo Partido Nacional; em 2012 novamente pela F.A; em 2013 pelo partido Colorado; e, em 2014, a cadeira volta para a F.A. Já o Senado   presidido pelo vice-presidente da República, que tem voz e voto, desde que não esteja ocupando de forma temporária a Presidência. No período citado, o cargo foi ocupado por Danilo Astori, da fração interna *Asamblea Uruguay* da F.A.

A partir deste quadro político geral, voltemos as atenções para a tramitação da LSCA. O Executivo enviou o anteprojeto   Câmara em maio de 2013 com 183 artigos (LANZA, 2015). Como todos os projetos que chegam à Casa, ele foi direcionado para a comissão afeita ao tema, designou-se um presidente-relator e instaurou-se o colegiado. Na Câmara e no Senado, a tramitação é similar à brasileira em um aspecto: se houver alguma modificação no texto, ele volta para a Casa onde estava anteriormente. A “entrada” do projeto é na Câmara e, no caso da LSCA, foi encaminhado para a Comissão de Indústria (não há uma específica para a Comunicação), então sob a presidência de Carlos Varela⁷⁹, da F.A. Nesse momento,

⁷⁸ O Partido Independente nasceu em 2002 e, de origem social-cristã, pretendia ser uma alternativa   F.A e aos partidos Nacional e Colorado. Entre 2010 e 2014 teve representação apenas na Câmara, não no Senado. Um dentre os dois representantes na Câmara, deputado *Iván Posada*, classificou a LSCA como “o mais grosseiro ataque a liberdade de expressão” (LA DIÁRIA, 2014).

⁷⁹ Varela compõe a F.A desde 1971 e faz parte da fração *Asamblea Uruguay*.

como já afirmado, a CCD já está em plena campanha nacional pela aprovação do projeto e diferentes grupos se reuniram com os deputados:

Com os deputados o processo foi mais longo e fomos em várias delegações, incluindo organizações que não compunham a CCD. Com o presidente da Comissão acordamos que um dia iriam representações da universidade, outro dia os jornalistas, etc. Foi, então, um longo desfile de membros da CCD, com temas que concordávamos, mas cada um pautando algo. Algumas gerais, outras específicas. Quando eu fui pela Universidade, por exemplo, pautamos a questão da educação em comunicação. As reuniões eram com o presidente, mas houve encontros com toda a Comissão, todos deputados, de todos partidos. São aproximadamente 10 deputados ou 10 senadores que de fato discutem a lei, mudam o texto e apresentam o projeto no plenário (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

Na Comissão de Indústria, além do debate político, as argumentações referenciadas na mídia, ou seja, apresentadas pelos parlamentares após serem veiculadas pelos meios de comunicação tradicionais, fizeram-se presentes o tempo todo.

[...] começou um debate marcado pela ressonante — e às vezes virulenta — rejeição do texto por parte da oposição e das associações de empresários dos meios, além de manifestadas algumas diferenças internas com os governistas (WERNER, 2015, p. 44).

Exemplo disso⁸⁰, nesse meio tempo, foi um debate promovido pela fração *Asemblea Uruguay* em julho, quando o presidente da Associação Nacional de Radiodifusores do Uruguai (Andebu) afirmou que o projeto “limita direitos consagrados na Constituição como o direito ao trabalho, direito à propriedade e segurança jurídica” (INFOYCOM, 2013). O presidente da Andebu também afirmou que o projeto “pressupõe uma vigilância muito forte sobre a mídia” (INFOYCOM, 2013).

As opiniões sobre o texto, assim, tornaram-se tão polarizadas que, tanto na comissão quanto no Plenário da Câmara (placar de 50 a 35) os votos favoráveis foram apenas de parlamentares da F.A. Em dezembro de 2013, assim, o projeto seguiu para o Senado. Algumas alterações textuais, no entanto, preocuparam a CCD:

O principal obstáculo para essa aprovação apareceu quando foi questionada a constitucionalidade devido à criação de cargos do novo órgão de aplicação, o Conselho de Comunicação Audiovisual, a menos de doze meses das eleições nacionais, o que está impedido pela Constituição. Isso levou os deputados a fazerem modificações graves no texto,

⁸⁰ Há outros exemplos da cobertura midiática sobre esse período de aprovação da lei, incluindo editoriais e publicação de artigos de colunistas, que serão abordados de forma mais completa adiante.

distanciando-o de padrões internacionais e gerando um questionamento severo pela sociedade civil. O texto eliminava o Conselho e passava seus poderes para a Unidade Reguladora de Serviços de Comunicação (URSEC), que depende diretamente da presidência da República e não possui independência suficiente para a aplicação do texto de uma forma eficaz e democrática (WERNER, 2015, p. 44).

A CCD, então, inicia 2014 produzindo diversos documentos e fazendo reuniões com os senadores para garantir o retorno do texto original, principalmente no que se referia ao Conselho de Comunicação Audiovisual. Em março, o presidente da Comissão de Indústria do Senado é escolhido, o frenteamplista Daniel Martínez⁸¹.

No Senado o processo foi distinto, porque o presidente da Comissão disse que tinha grande pressa em aprovar antes da metade de 2014 e que não poderia ter tantas reuniões. Então foi mais complexo, nos reunimos no máximo duas vezes. Na CCD acordamos um texto e fomos em delegação, algo como cinco organizações, para tentar mudar trechos da lei, principalmente sobre o Conselho (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

Os planos do presidente da Comissão de votar até o meio do ano não deram certo. A F.A preferiu não aprovar o projeto naquele momento e decidiu esperar as eleições de outubro (como será visto adiante, na análise do papel do Executivo). A CCD consegue, ao menos, um compromisso público dos parlamentares da F.A de que vão inserir novamente o Conselho de Comunicação após o pleito (WERNER, 2015) e a organização já propõe uma solução para não ferir a Constituição: o Conselho poderia ser criado, dotado de poderes, mas se aprovaria uma nova lei após o ano eleitoral para regular quais seriam seus cargos e a remuneração dos integrantes (INFOYCOM, 2014).

É a partir desse período das eleições presidenciais de 2014 que consideramos o principal fator que motivou a “janela de oportunidade” no Legislativo como um dos aspectos fundamentais para explicar a aprovação da LSCA. Após as eleições de outubro — vencidas por Tabaré Vázquez com 53,6% dos votos válidos (URUGUAI, 2014) — em poucas semanas as organizações da CCD conseguiram pressionar os parlamentares para que o Conselho de Comunicação, por exemplo, que já vinha sendo debatido na Comissão de Indústria da Casa, voltasse ao texto final — ainda que com

⁸¹ Importante quadro da F.A, Martínez foi presidente da petroleira estatal Ancap e Ministro da Indústria e Energia. À época da tramitação da LSCA foi senador pela lista do Partido Socialista e, desde 2015, é o prefeito de Montevideo. Martínez está cotado para disputar as eleições de 2019 pela F.A para presidente da República.

uma composição que não agradou o conjunto da organização⁸². Em seguida, entre os meses de novembro e dezembro de 2014, a F.A garante publicamente que a LSCA será pautada para votação. Em comunicado público lançado em novembro, a CCD destaca as principais virtudes da lei e comemora o fato de o texto, após quatro anos de tramitação, estar em vias de ser aprovado:

A Coalizão por uma Comunicação Democrática quer expressar a satisfação e a alta expectativa gerada pelo anúncio público sobre a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) neste período do governo. Como é sabido, nesses quatro anos, nossa Coalizão apoiou decididamente esta iniciativa. Primeiro no Comitê Técnico Consultivo, onde, além das referências das organizações sociais que compõem a Coalizão, participaram atores muito diversos: empresários, publicitários e acadêmicos. Depois nas Comissões da Indústria de ambas câmaras legislativas, onde as mais diversas vozes nacionais e internacionais puderam ser ouvidas. Tudo isso permitiu que contribuições múltiplas e valiosas se refletissem na formulação da lei. [...] Sem dúvida, com a sua aprovação, teremos dado um passo significativo no sentido de democratizar os meios audiovisuais (INFOYCOM, 2014).

Houve tempo ainda para, no dia 10 dezembro, a CCD lançar uma nova campanha. Denominada “Sem mais desculpas”, ela contou com *cards* e fotos destacando, por exemplo, o apelido da seleção uruguaia de futebol com a expressão *más celeste*⁸³; enfatizando a possibilidade de aumento do conteúdo nacional na TV e no rádio, e situando a importância de alterar a lei anterior que regulava as comunicações, datada de 1977, ainda do período ditatorial (INFOYCOM, 2014).

Figura 2 - Campanha “Sem mais desculpas”

⁸² Kaplún, Celiberti e Abracinkas apontam a composição do Conselho como a principal debilidade do texto aprovado. A defesa inicial era de absoluta independência, pelo menos sem a possibilidade de designação do presidente pelo governo e com propostas até de zero participação do Executivo.

⁸³ A referência é o artigo 39, aprovado e considerado constitucional pela SCJ. Ele obriga que jogos em instâncias “definitivas” de torneios de futebol e basquete sejam exibidos na TV aberta. Caso contrário, a TV pública adquire os direitos de transmissão.



Fonte: Site da CCD (“infoycom”)

Assim, a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual do Uruguai foi pautada para o plenário do Senado e aprovada por 16 votos a 9. Em seguida, por ter tido alterações⁸⁴, voltou à Câmara, mas, já com o devido convencimento político, em uma semana o texto é aprovado em definitivo no dia 22 de dezembro de 2014, com 50 votos favoráveis e 25 contrários. Em todas as votações, como dito, os votos a favor partiram apenas da F.A, com votos contrários dos partidos Colorado, Nacional e Independente.

Voltando à expressão “janela de oportunidade”, esta análise final sobre o processo de tramitação pela aprovação da LSCA no Legislativo envolve duas questões principais: 1) pela legislação uruguaia, se uma lei não é aprovada no período de uma legislatura — nesse caso até 31 de dezembro de 2014 — ela é arquivada. Se, por solicitação de um dos presidentes da Câmara ou do Senado o texto for “ressuscitado”, ele volta à estaca zero, ou seja, o projeto teria que passar pela mesma tramitação na próxima legislatura (CÂMARA DE REPRESENTANTES, 2017); 2)

⁸⁴ Além do Conselho, o Senado alterou regras de alocação da publicidade eleitoral e incluiu artigo que obriga os operadores de TV por assinatura a incluir os canais nacionais nas suas grades, entre outros.

este refere-se à questão política da “janela de oportunidade”. No segundo semestre de 2016, a F.A, após 15 anos de maioria no Legislativo, viu um de seus quadros, o deputado Gonzalo Mujica, declarar-se “independente” e votar contra a bancada. Assim, os 50 deputados da F.A passaram a ser, na realidade, 49, um voto a menos que a soma dos outros partidos (Nacional, Colorado, *Independiente*, *Unidad Popular* e *Partido de la gente*⁸⁵). Após praticamente um semestre de indefinições e dificuldades na aprovação de projetos, Gonzalo Mujica renuncia à bancada em 2017, sendo substituído pela deputada Bettiana Díaz, do Movimento de Participação Popular (MPP). No dia da posse, em outubro de 2017, Díaz declarou: “Não é apenas mais um dia, é o dia em que a *Frente Amplio* recupera a maioria parlamentar que o povo decidiu lhe dar nas urnas” (EL PAÍS, 2017). A maioria parlamentar volta, assim, mas por apenas um voto de diferença na Câmara e com o chamado “voto 50” sendo disputado em várias ocasiões (no Senado a margem também é estreita, mas acima). Assim, considerando possíveis novos vai-vens e as diferentes opiniões em votações na atual legislatura (2015-2019), próprias do funcionamento político de qualquer parlamento democrático, a aprovação da LSCA estaria em sério risco se não fosse aprovada na legislatura 2010-2014, mesmo com a continuidade da F.A no Executivo. E como se não bastassem a campanha midiática massiva contrária e essa frágil maioria parlamentar, considerar essa “janela” como oportunidade singular justifica-se ainda mais ao aprofundarmos a análise sobre a própria F.A:

Se não houvesse pressão externa a lei não avançaria. Porque não avançou quando já havia uma maioria parlamentar antes, ou seja, isso supostamente fazia parte da plataforma da esquerda e da F.A. Está no programa de governo desde 2005. De 2010 a 2015, até o último dia da legislatura, não tinha sido aprovada. Então, não há unanimidade. Está colocado no programa, mas a F.A é uma coalizão complexa, complexa em sua governança. Não há priorização política deste tema, não houve de 2010 até 2015 e não há neste período de 2015 a 2019. Tivemos que fazer desde a sociedade civil uma tarefa de conscientização e convencimento dentro da própria bancada governista. Nós tínhamos alguns aliados, mas não houve um setor da F.A que encampou e disse “Essa é a minha luta. Vou trabalhar para que esta lei saia” (BALEATO, 2017, tradução nossa).

Tema, no entanto, para análise seguinte, ao observar-se o papel do Executivo e as pressões feitas pela CCD como formas de explicação para a aprovação da LSCA. O

⁸⁵ O *Unidad Popular* é uma coalizão fundada em 2013 que se coloca à esquerda da F.A. Formada, por exemplo, pelo Movimento 26 de março e pelo Partido Comunista Revolucionário, elegeu 1 deputado para 2015/2020 e nenhum senador. O *Partido de la gente* foi criado em novembro de 2016 pelo empresário do setor de roupas e calçados esportivos Edgardo Novick. O partido adquiriu 2 deputados e 1 senador para a legislatura corrente a partir de mudanças de partido pelos parlamentares.

que explicaria, afinal, a atuação contraditória exercida pela F.A nesse período e por que tamanha demora em elaborar, enviar e aprovar o texto no Legislativo? Sem a F.A no poder, no entanto, mesmo com a pressão social exercida pela CCD, a LSCA seria possível?

4.6. Contradição e hesitação: as idas e vindas do Executivo

A Lei nº 19.307 foi promulgada em 29 de dezembro de 2014, ainda por José Pepe Mujica, e publicada em 14 de janeiro de 2015. Como visto, as contradições do Poder Executivo sobre a LSCA tiveram início no período anterior, quando Tabaré Vázquez não enfrentou o oligopólio *los 3 grandes* entre 2005 e 2009 e, ao mesmo tempo, aprovou legislações consideradas importantes para o contexto de democratização dos meios de comunicação.

Também como vimos, tais contradições da F.A envolveram decisivamente a atuação do ex-presidente Mujica em relação às demandas da comunicação. E elas foram numerosas, incluindo falas públicas em 2010 de que jogaria qualquer projeto de lei sobre os meios de comunicação “no lixo” e que “a melhor lei é a que não existe”. Aqui cabe um registro importante, dentro dessa análise: é que de fato houve uma mudança de posicionamento do presidente, pelo menos verbalizada, publicamente, em abril de 2013. Em evento promovido pela fundação *Friedrich Ebert Stiftung* (FES) em Montevideu, Mujica declarou-se a favor da regulação dos meios de comunicação. Disse que “poderia ter sido um erro” terem considerado “ao pé-da-letra” sua frase sobre “jogar a lei no lixo” (EL PAÍS, 2013). Em seguida, destacou:

[...] a famosa liberdade de imprensa é uma expressão que passa pelo sistema empresarial. Não se pode pretender que os mais fracos tenham força econômica para disputar com os empresários. [...] as sociedades devem implementar certos mecanismos regulatórios que assegurem, para além da força econômica, a existência de opiniões que possam ser diferentes e se manifestem publicamente. [...] Se isso não for alcançado e a liberdade de imprensa for vista pelo “buraco da fechadura” do sistema empresarial, não temos uma liberdade de imprensa efetiva (EL PAÍS, 2013, informação verbal, tradução nossa).⁸⁶

⁸⁶ Mujica a favor de regular los medios de comunicación. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/M5AbTF>>. Acesso em: 20 jan.2018. “La famosa libertad de prensa es una expresión a través de un sistema empresarial, no se puede pretender que los más débiles tengan fuerza económica para disputar lo empresarial. [...] las sociedades tienen que instrumentar ciertos mecanismos de regulación que aseguren, más allá de la fuerza económica, la existencia de opiniones que pueden ser distintas y que se manifiesten públicamente. [...] Si no se logra eso y la libertad de prensa tiene que pasar por el ojo de la cerradura del sistema empresarial, no tenemos una efectiva libertad de prensa”.

Em seguida, relativizou o poder dos meios, afirmando que pertence a uma organização de esquerda que chegou ao Executivo e que “se a mídia de direita fosse tão importante assim, não teríamos chegado ao poder” (EL PAÍS, 2013):

Tanto poder eles não têm, podem ser desafiados, mas é claro que temos que gerenciar outros caminhos. [...] Podemos ter sistemas regulatórios que garantam uma representação diversa das informações, mas para isso é necessário um sistema político “maduro” (EL PAÍS, 2013, informação verbal, tradução nossa).⁸⁷

Para as organizações da CCD, ainda que o papel exercido pelo Executivo entre 2010 e 2014 tenha sido interpretado de forma praticamente unânime como dúbio e contraditório, há um reconhecimento, também majoritário, da função histórica exercida pelo governo da F.A:

Custou, mas o Executivo se comprometeu e fez a lei. Isso ficou claro. E no momento em que teve que defendê-la no Parlamento também o fez, com razão. O problema é que o atual Executivo, que é do mesmo partido, tem outro perfil. Há uma relutância e, claro, muitos aspectos da lei já deveriam ter sido regulados. Mas, sobre o governo Mujica, o que ele fez foi cumprir: “Bem, vamos fazer a lei”. E cumpriu. Claro que, apesar disso, tivemos que convencer a F.A porque, obviamente, a oposição estava contra e não foi fácil. Embora a F.A tivesse maioria para aprovar, era necessário convencer os setores internos de que a lei era importante. Dentro da F.A no período você encontrava esses posicionamentos: “seguimos mesmo adiante com isso?”. Ou seja, não foi fácil (LEMA, 2017, tradução nossa).

Para analisarmos o papel do Executivo, isso passa, evidentemente, pela defesa do texto feita no Parlamento pelos membros da F.A. Nesse sentido, se ela foi decisiva para a aprovação final, também não deixou de ser contraditória, tendo nas eleições um dos principais fatores de discordância interna. Em julho de 2014, enquanto a LSCA estava sendo debatida na Comissão de Indústria do Senado, Tabaré Vázquez já havia ganho em junho, um mês antes, as eleições primárias da F.A e, assim, foi o escolhido para ser o candidato: “O processo ficou parado boa parte de 2014, porque quem era candidato disse ‘parem com o processo de aprovação’, ‘esperem as eleições’, e isso deteve, outra vez, o que já estava em marcha” (KAPLÚN, 2017).

Os pedidos iniciados pelo então candidato Vázquez para que o projeto fosse votado após o pleito ganharam corpo dentro da F.A, principalmente na fração Líber Seregni (FLS), encabeçada pelo vice-presidente e então presidente do Senado, Danilo

⁸⁷ *“Tanto poder no tienen, se les puede desafiar. Claro, hay que manejar otras claves. [...] Podemos tener sistemas de regulación que aseguren una representatividad diversa en la información pero para eso se necesita un sistema político “maduro”.*

Astori. Algumas lideranças dos setores da FLS — Assembleia Uruguai, Novo Espaço, Aliança Progressista e Bandeiras do Líber — colocaram-se publicamente contrários à parte dos artigos da LSCA e, assim, solicitaram formalmente ao partido que a aprovação ficasse sob responsabilidade do próximo governo (SUBESTADA, 2014). Houve pressão, no entanto, para que o adiamento fosse, no máximo, para depois de finalizadas as eleições de outubro, posição defendida por lideranças do Movimento de Participação Popular (MPP), do Partido Comunista (PCU), da Corrente Ação e Pensamento – Liberdade (CAP-L), da Vertente Artiguista (VA), além da presidente da F.A, Mónica Xavier (SUBESTADA, 2014). Neste aspecto, inclusive, reside outro fator de influência nesta tramitação da LSCA, que foi o modo de funcionamento da tomada de decisão por parte da F.A, com os congressistas tendo autonomia frente à definições importantes da organização. Nesse caso da LSCA, a polêmica sobre o adiamento ou não para depois das eleições presidenciais foi colocada em votação interna pelos senadores da F.A no mês de julho. Ali, em decisão tornada pública, eles definiram que a lei seria apreciada apenas após o pleito (CAINFO, 2014).

As movimentações contraditórias não cessaram com a campanha eleitoral. Durante os debates, Vázquez chegou a dizer que a LSCA era “prioridade imperante” na F.A e que a regulamentação da lei seria feita em seu governo por considerar que ela representaria “uma mudança substancial” na vida de artistas e criadores, além dos “cidadãos que têm direito a um serviço de qualidade e para que se possa proteger e promover a nossa querida e rica produção nacional. É um compromisso que vamos levar adiante” (DIARIO LA REPÚBLICA, 2014). No entanto, quando chegou ao governo a partir de janeiro de 2015, o presidente disse que esperaria todas as decisões da Suprema Corte de Justiça (SCJ) para regulamentar o texto. Desde outubro de 2016, após declaração do presidente da SCJ de que as sentenças proferidas marcavam um rumo definitivo da Corte, passaram-se mais de 14 meses e a LSCA segue sem regulamentação até a data de entrega deste trabalho. Ou seja, em janeiro de 2018, Tabaré completou três anos sem ter regulamentado a LSCA.

Voltando à tramitação do texto no parlamento, tanto os posicionamentos pelo adiamento da votação quanto sobre aspectos da lei, dentro da F.A, seguiram em 2014 com variações, dúvidas e debates internos até o momento decisivo de votação. Nesse período, a oposição chegou a se valer das frases proferidas por Mujica para tentar inviabilizar a LSCA. Diferentes deputados, entre eles José Amorín Batlle, do partido Colorado, utilizaram as frases anteriores de Mujica para tentar paralisar a votação:

[...] é tanto o que teria que ser mudado que a lei deveria ser feita de novo. Eu acho que não se tem que regular nada. Essa lei viola a liberdade de imprensa. Eu concordo com o que o presidente Mujica disse no Brasil: que a melhor lei de mídia é a que não existe. Ele tem que fazer o que disse que ia fazer, jogá-la no lixo (EL PAÍS, 2014, tradução nossa).⁸⁸

Como visto, apesar das posições mais conservadoras de determinadas frações da F.A e da enorme complexidade nessa composição, quando a tramitação seguiu e a LSCA foi aprovada no Senado em 16 dezembro de 2014, ela obteve os votos de todas as frações internas da F.A. Em seguida, o texto retornou à Câmara para ser rapidamente aprovado e, em 15 de janeiro de 2015, sem alterações importantes ou vetos (prerrogativas do Executivo), foi publicada pelo presidente da República.

Ao resumir o papel exercido pelo Executivo, Paula Baleato, do coletivo *Voz e Vos*, reflete sobre a distinção entre olhar para a metade do copo e enxergá-lo meio cheio ou meio vazio. Para ela, apesar do lado positivo da aprovação e de reconhecer o papel da F.A, houve, internamente, uma falta de conhecimento combinada com uma estratégia pré-estabelecida:

O copo meio vazio é que todas as condições foram dadas para avançar muito mais com a maioria parlamentar. O Uruguai é um dos poucos países, dentro do que foi o ciclo progressista na região, que não teve que fazer alianças com a direita, nem com a centro-direita, para governar. [...] Como aconteceu no Brasil e, bem, na Argentina é uma questão à parte, é outra lógica. Mas por que não avançamos mais no Uruguai com dois governos de esquerda com uma maioria parlamentar? Isso tem a ver com as contradições internas da esquerda, com os problemas claros da própria F.A, que ainda não se resolveram. Em alguns setores pode ser uma questão ideológica, mas também há uma visão restrita, uma visão antiga em termos do papel da mídia e das comunicações. Não me parece ser uma questão “direita ou esquerda”. É uma visão conservadora e instrumentalizada em relação ao poder da comunicação. A F.A realmente vai se lembrar dos meios, que algo tem que ser feito com a mídia e que eles são importantes, quando na imprensa “atacam”, entre aspas, seus interesses, sua governança. Aí surge uma reação. Mas, na realidade, não há reflexão política de fundo, numa perspectiva de democratização do setor. É mais estratégico (BALEATO, 2017, tradução nossa).

Também, em resumo, Kaplún avalia que o papel exercido pelo Executivo foi hesitante e ambíguo:

Impulsionou o processo no início, mas durante todos esses anos se tardou muito. Pareceu que não haveria mais impulso pra lei. Chegamos a pensar isso. Depois houve, mas sem intensidade, com certa reticência, não como

⁸⁸ Disponível em: <<https://goo.gl/N63YP7>>. Último acesso em: jan.2018. “*Es tanto lo que habría que cambiar que habría que hacer la ley toda de vuelta. Yo creo que no se tiene que regular nada. Esta ley viola la libertad de prensa. Yo estoy de acuerdo con lo que dijo el presidente (José) Mujica en Brasil, la mejor ley de Medios es la que no existe. Tiene que hacer lo que dijo que iba a hacer, tirarla a la papelera*”.

prioridade. Enviou para o Parlamento e ali o governo acompanhou algumas mudanças do texto, muitas vezes os deputados da F.A levavam propostas de ajustes e, nesse sentido, foi um papel mais ativo. Em resumo: concordou lá atrás com a lei, em 2010, aí foram dois anos completos sobre TV digital, 2011 e 2012, e ao final aprovou, mais para cumprir o compromisso assumido com a gente (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

Goméz (2016) acrescenta outras razões para o não enfrentamento mais incisivo do tema, em alguns aspectos concordando com a posição de Baleato. Ao apresentar um breve balanço sobre como o período dos governos progressistas no Uruguai tratou a comunicação, ele aponta que houve avanços “mornos”, como o reconhecimento legal das mídias comunitárias, mas salienta que o oligopólio da televisão permanece intacto (GOMÉZ, 2016). Para o autor, outros fatores apontam nessa direção, como a falta de concorrência no setor da TV por assinatura e o fato de na TV aberta continuarem os mesmos meios de comunicação há 60 anos mesmo com a possibilidade de se ter novos operadores comerciais após a chegada da televisão digital. No próprio título do artigo ele resume sua argumentação, ao fazer referência às ações e aos “sentimentos” que os governos progressistas da América do Sul teriam tido em relação aos meios de comunicação: *Te odio, te temo, te necesito* (“tenho ódio de você, tenho medo de você, preciso de você”). Ele é assim melhor explicado por Goméz:

Essa falta de avanços não foi uma omissão, mas uma decisão política dos governos progressistas da região baseada nos seus relacionamentos com os meios. [...] O “ódio” ou a rejeição inicial à mídia - que em geral questionou e bloqueou o acesso ao poder das forças progressistas - foi misturado com o “medo” em relação à capacidade deles (real ou não) de colocar em xeque o projeto promovido por essas forças. A preocupação das novas autoridades centrou-se em conseguir que as informações sobre suas realizações e outras questões prioritárias chegassem à opinião pública, e temeram que isso não seria possível se a mídia se sentisse assediada, se “furassem seus pneus”. Pelo contrário, crescia a “necessidade” de ter sua colaboração. Logo chegaria a hora de fazer essa luta, disseram para si próprios. Mas as “condições ideais” nunca aparecem (GÓMEZ, 2016, p.2).

O mais grave, ainda segundo Gómez, é que os meios de comunicação oligopolistas — seja por pressão, coerção ou cumplicidade — superaram esses vários períodos de governos progressistas “sem perder a capacidade de influenciar a agenda pública e até mesmo consolidar a posição dominante no mercado” (GÓMEZ, 2016, p.1).

Há ainda outro aspecto sobre tal enfrentamento não ter sido mais incisivo, ou seja, sequer ter se transformado em garantia social após 13 anos de poder da F.A. Para Kaplún, a partir de recordações específicas desde quando foi proferida a frase de

Mujica de jogar a LSCA “no lixo”, ele acrescenta outra característica, outra visão do Executivo que pode ter influenciado na hesitação em aprovar o texto. Para isso, ele remete a 2010:

Era [em 2010] muito claro que o presidente estava informado, porque seu ministro da Indústria promoveu esse processo, o secretário dele esteve presente em uma das sessões públicas do Comitê Técnico Consultivo. Todos os canais foram dados, mas o presidente decidiu recuar. Entre os argumentos tratados, inclusive pelo próprio presidente, houve coisas que ouvimos muito: “Bem, temos um sistema de mídia concentrado, mas eles são muito pequenos no contexto internacional. É preferível negociar com eles”. Ou seja, manter a tranquilidade em troca de informações oficiais, manter as águas tranquilas e passar para o próximo governo. Tudo isso seria possível, talvez em troca de oferecer alguma proteção contra os gigantes multinacionais (KAPLÚN, 2017, tradução nossa).

De fato, como já vimos, isso coincide com as frases que analisamos de Mujica sobre seu receio de que “os tubarões lá de fora” dominassem as comunicações do Uruguai, ocasião em que citou Carlos Slim, da *América Móvil*, a brasileira Globo e o argentino *Clarín*, em 2013.

A referência de que essa relação entre Mujica e *los 3 grandes* talvez tenha se dado “em troca de oferecer alguma proteção contra os gigantes internacionais”, como dito acima por Kaplún, guarda lastro real em dois aspectos. O primeiro se refere ao processo de implementação da TV Digital, em 2012 e 2013, como já abordamos. Na ocasião, o presidente modificou um dos decretos de concessão para novos canais digitais. Na migração do analógico para o digital, os canais do oligopólio pressionaram o Executivo e não precisaram se submeter a um novo concurso, como solicitado pelas organizações da sociedade civil (KAPLÚN, 2015). No decreto de 31 de dezembro de 2012, no entanto, esse não foi o único privilégio concedido:

(...) após pressão dos proprietários dos atuais canais de televisão, foi emitido um novo decreto que excluiu as empresas Monte Carlo TV (Canal 4), *Sociedad Anónima Emisora de Televisión y Anexos y Sociedad Televisora Larrañaga*, da avaliação dos seus projetos pela CHAI (Comissão Honorária Assessora Independente), bem como a realização de uma audiência pública, concedendo-a, sem outros requisitos, um canal completo. [...] o Decreto de 31 de dezembro altera as condições de renovação pela primeira vez e somente o plano de comunicação será avaliado, sem levar em conta a existência de outras partes interessadas. Considerando os 15 anos da concessão inicial, que já são excessivos, essa mudança gera concessões de 25 anos. Essas modificações alteram profundamente o espírito do decreto inicial, mantendo privilégios aos proprietários históricos da mídia no Uruguai. A concentração da mídia continua a ser um problema no Uruguai e nos preocupa que não exista uma definição política clara para acabar com isso (AMARC, 2013).

Tais favorecimentos, no entanto, sequer foram negados. Pelo contrário, foram admitidos publicamente pelo próprio Mujica, em entrevista à rádio *Océano FM*, quando afirmou que o benefício era para “reconhecer os feitos” e que “não fazer isso seria uma grosseria” (CANAL 180, 2014). Na mesma entrevista, ele confirmou ser amigo de Jorge de Feo, ex-diretor do Canal 10, ainda que para em seguida afirmar: “Não dou bola para ele” (CANAL 180, 2014).

Já o segundo aspecto da assumida proteção ao oligopólio *los 3 grandes* — vista, portanto, como estratégica por Mujica para evitar o predomínio de empresas estrangeiras — tem relação com a LSCA. O próprio Jorge de Feo, em entrevista para o jornal *El Observador*, em agosto de 2013, disse que foi dele a ideia, repassada ao presidente Mujica, de limitar legalmente o alcance das empresas de TV por assinatura, dominadas por estrangeiros. No citado decreto de 31 de dezembro de 2012, de fato, o governo passou a limitar o alcance de cada canal da TV digital a 25% das residências de todo o país e a 35% em cada território onde existiam autorizações (BARROS, 2015). De Feo disse que, por um erro, o decreto não incluiu tudo o que ele propôs, mas, em seguida, o governo teria corrigido o equívoco por meio da LSCA, no artigo 55, ao limitar em 25% a audiência de apenas um canal da TV por assinatura (este artigo, como veremos, foi considerado inconstitucional pela SCJ). Novamente, o fato foi reconhecido por Mujica na mesma entrevista para a *Océano FM*: “Estamos sujeitos a problemas internacionais que podem complicar nossas vidas” e que era necessário colocar limites aos empresários estrangeiros para deixá-los funcionar “mas não tanto” (CANAL 180, 2014).

Como também veremos, tais limitações de audiência não configuram censura ou ataques à liberdade de expressão, tanto que EUA e Alemanha possuem regras similares. Como demonstraremos à frente, nos EUA, o limite é de 39% da audiência dos domicílios para uma mesma empresa. Já na Alemanha, se um grupo dominante tiver, considerando todos os meios, audiência de 30% do público ou 25% de predomínio de mercado, ele não pode adquirir uma nova licença (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO, 2015). No entanto, tais episódios revelam que, nos aspectos apontados, a relação de Mujica com o oligopólio *los 3 grandes* foi de proteção contra as empresas de mídia estrangeiras, fato que, como visto, fez atrasar de forma substancial o processo de aprovação da LSCA.

Portanto, ao repassar alguns elementos dessa análise sobre o papel do Executivo, constata-se que as contradições da F.A demonstram como o processo de

disputa pela hegemonia na arena do Estado segue absolutamente em aberto, quando se pensa no formato de sociedade trazido pelo pensamento gramsciano. Aí reside sua atualidade, afinal, a ideia de arena é justamente no sentido de permanentes disputas, dissonâncias, enfrentamentos. Mesmo um governo de esquerda, que contou com programas partidários em defesa da democratização da comunicação desde 2004; com a devida maioria no Legislativo; com o aval de organismos internacionais importantes, como a Unesco; com o respaldo de organizações da sociedade civil; e tendo ao seu lado a base de frações mais à esquerda da F.A (como o Movimento de Participação Popular e o partido Comunista, por exemplo), ainda assim, todo esse acúmulo não impediu uma atuação hesitante, dúbia, expondo graves contradições internas. Ou seja, a disputa por hegemonia não cessou quando tal governo progressista chegou ao poder, pois este seguiu sob influência permanente do poder econômico⁸⁹. Alguns dos representantes deste poder, no caso os oligopólios comunicativos, também pertencentes à sociedade civil no sentido gramsciano, atuaram de forma estratégica nessa disputa, explorando o “medo” (GÓMEZ, 2016) que os governos geralmente têm de suas posições. Assim, tentaram constantemente invisibilizar o tema, ou classificaram a tentativa de uma nova lei para o setor como um atentado à liberdade de expressão.

Este cenário, de permanente disputa, segue o mesmo depois da aprovação de uma legislação como a LSCA, pois a realidade corrente é que não há garantia de tempo para que o texto tenha de fato impacto social na vida uruguaia. A F.A, como foi dito, já passados três anos sem regulamentação do texto, segue no poder até as eleições de outubro de 2019 e, evidentemente, pressões não faltarão para que o cenário atual de concentração midiática siga o mesmo. Aliás, há quem credite, dentro da CCD, a demora na regulamentação da LSCA como sintoma da qualidade do texto final aprovado, ou seja, as pressões para que a lei não vire realidade seguem ocorrendo no país. A respeito desse aspecto, Celiberti reflete sobre o que aconteceu na Argentina, cuja lei sobre o audiovisual com características similares à uruguaia — com garantias de direitos humanos, combate à concentração, também respaldada por ONU e OEA — foi absolutamente desrespeitada e o texto totalmente desfeito via decretos presidenciais:

⁸⁹ Além de Garcé e Yaffé (2006) e Moreira (2009), como já indicado, Lanzaro (2010) também aponta o governo uruguaio da F.A como uma combinação de componente trabalhista com os “parâmetros neoliberais predominantes” (LANZARO, 2010, p.52).

Como muitas experiências na América Latina demonstram e eu até dou risada quando é dito: “Não, imagina, estamos lidando com uma política de Estado”. Pois o Estado é administrado por quem está no governo. Então eles vão lá, mudam, e não há mais Estado, acabou. Há políticas que terminam mesmo que haja uma lei, em tese já garantida, como foi o caso da lei de comunicação da Argentina. Ou seja, existe a lei, mas ela é revogada, outra coisa é feita e a política de Estado em comunicação é encerrada. Os interesses econômicos são muito fortes (CELIBERTI, 2017, tradução nossa).

Como afirmado, tais interesses também se movimentaram contra a aprovação da LSCA, basicamente representados pelos principais veículos de comunicação do país — *los 3 grandes* — e por canais internacionais da TV por assinatura, como a *DirectTV* e a *Cablevisión* (grupo *Clarín*), líderes de mercado principalmente em Montevideu (UNIDADE REGULADORA DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO, 2016). Afinal, como apontado por autores como Bolaño (2000), da Economia Política da Comunicação (EPC), não é possível entender a comunicação como um fator isolado da economia, das estruturas de poder, da política e da cultura. A comunicação vem tendo um papel cada vez mais central na organização social e econômica, servindo como elemento-chave para a construção da hegemonia e, assim, os meios de comunicação atuam tanto visando à reprodução ideológica do sistema capitalista quanto para assegurar a própria acumulação de capital (BOLAÑO, 2000).

Nesse sentido, ambos fatores apontados são determinantes para também explicar a forte contraofensiva feita pela mídia oligopolista uruguaia à LSCA, como será mostrado a partir de agora.

4.7. A mídia oligopolizada tem lado: os ataques à lei

A atuação da mídia oligopolista uruguaia durante o período de 2010 a 2014 pode ser dividida em três aspectos que representam diferentes realidades temporais: 1) a participação de presidentes de associações representativas no Comitê Técnico Consultivo (CTC) convocado pela Dinatel, em 2010; 2) a ofensiva contra a LSCA feita principalmente nos anos de 2013 e 2014, quando o texto tramitou no Legislativo e 3) a entrada na Suprema Corte de Justiça, já em 2015, após aprovação da lei, na tentativa de impugnar dezenas de aspectos do texto.

Como já demonstramos, os participantes do CTC representantes de três importantes associações uruguaias — a Associação Nacional de Radiodifusores Uruguaios (Andebu); a Associação de Rádios do Interior (Rami) e a Câmara Uruguaia de TV para Assinantes (Cuta) — primeiro sentaram-se à mesa, debateram,

negociaram, colocaram convergências e divergências. Em seguida, segundo Kaplún (2017), principalmente após as declarações públicas de Mujica contrárias a LSCA, passaram a defender que a lei não existisse mais.

Entre 2013 e 2014, então, surgiram ataques tanto da televisão e do rádio como de jornais impressos, salvas raras exceções. Dos jornais, as reações foram inúmeras, como por exemplo o *El País*, tradicional diário fundado em 1918 (não se trata de filial do jornal espanhol). Seja por meio de editoriais, seja via colunistas fixos e eventuais, publicou diversos textos contrários à LSCA, principalmente no ano decisivo de tramitação no Parlamento, 2014. Além do já citado artigo nesta pesquisa, de 2016, intitulado “A corte e os meios”, também houve, assinado por um colunista, em julho de 2014, o “Censura à porta” (7/7/2014) e em junho o texto “A lei de meios é um abuso e meio”. Também foi publicado editorial mais recente, de junho de 2017, “Nebulosa Lei de Meios”.

Nos canais de televisão chamou a atenção a ausência de debates, conformando, inicialmente, a tática de invisibilizar o tema em vez de mostrar-se contra ou desqualificá-lo. A vinda de organismos internacionais no evento realizado pela CCD em 2014 é um bom exemplo disso, já que não houve cobertura da mídia televisiva do debate. Repercutindo a LSCA, quando o fez, já com o anteprojeto no Legislativo, foi de forma desequilibrada, como aponta José Imaz, então da *CAinfo*, sobre *los 3 grandes*:

Quando a lei estava no Parlamento, durante todo esse período só deram possibilidade de expressar quem estava contra. Em nenhum momento as empresas oligopólicas colocaram para falar nos microfones quem estava a favor da lei. Houve realmente um sentido antidemocrático nisso. Fundamentalmente a televisão foi que de forma uníssona se colocou de forma contrária. Alguns meios de rádio e da imprensa escrita geraram espaço para opiniões favoráveis à lei. Mas o conluio do oligopólio da televisão, tanto da aberta quanto da TV por assinatura, silenciou quem estava a favor (IMAZ, 2016, tradução nossa).

Baleato reafirma tal posicionamento e classifica a cobertura midiática nesse período como “grosseira”:

A questão praticamente não existiu nos três canais privados. Apenas quando foram ao Parlamento, mas foi patético, era grosseiro. O assunto apareceu nas notícias da televisão apenas com posições contrárias. [...] Não era nem uma manipulação, já era uma coisa grosseira. Em algumas rádios sim, mas na televisão zero. A mídia pública desempenhou seu papel, o tema aparecia. Do impresso, a favor e contra seus máximos expoentes foram *El Observador* y *Búsqueda* contra e, a favor, com um enfoque um

pouco mais profissional, *Brecha e La Diaria* (BALEATO, 2016, tradução nossa).

A atuação dos meios também ocorreu de forma organizada. As associações representativas colocaram seus posicionamentos de forma enfática, como a Associação Interamericana de Radiodifusão, que em junho de 2014 pediu aos parlamentares para não aprovarem a lei pela “numerosa quantidade de restrições sobre os meios” (INFOYCOM, 2014).

Ou, como em novembro de 2014, quando a associação que reúne 150 empresas uruguaias de rádio e televisão, a Andebu, emitiu declaração após sua assembleia anual. Eles reafirmaram “profunda discrepância” com o projeto de “lei da mídia”, porque o projeto dava ao Estado “amplos poderes de controle e intervenção” sobre os conteúdos informativos, culturais e de entretenimento e representavam “um risco sério para a livre circulação de ideias e opiniões” (LA DIÁRIA, 2014). A declaração pública dizia, ainda, que a LSCA “induz à autocensura” e que, ao criar várias normas “ambíguas e genéricas”, criava-se insegurança no exercício da atividade jornalística, que, por sua vez, gerava medo nas pessoas encarregadas do trabalho informativo, principalmente de serem sancionadas “por alguns dos numerosos órgãos de controle” previstos. A associação também considerou que o texto “impõe” aos seus membros “a obrigação de produzir e disseminar os conteúdos desejados pelo governo no cargo” (LA DIÁRIA, 2014). Em seguida, já sinalizaram com a possibilidade de entrar na justiça ao afirmarem, no texto, que, caso a LSCA fosse sancionada, o princípio da segurança jurídica presente na Constituição seria violado, colocando em risco “a situação e os direitos dos meios de comunicação que obtiveram suas licenças e autorizações para o uso de radiofrequências e as operam de acordo com a regulamentação vigente” (LA DIÁRIA, 2014). Ao final, reclamam que existem artigos da lei que “confiscam” espaços na mídia “para colocá-los ao serviço do governo e dos partidos políticos”.

Já a Associação das Rádios do Interior (Rami), que reúne 140 estações no interior do país, em debate promovido na Câmara, chegou até a afirmar que não se pronunciaria formalmente sobre o projeto e que não tinha total acordo com a Andebu, mas discordavam do estabelecimento de tempo das frequências — dez anos para o rádio e 15 para a televisão, com a opção de renovação. O presidente da Rami, Juan Brañas, argumentou que “para o rádio não é muito tempo, pois você não recupera um investimento nesse período” (LA DIÁRIA, 2014). No mesmo debate na Câmara, a

associação apresentou outras discordâncias, como a seção sobre publicidade eleitoral, que estabeleceria uma quantidade de tempo de publicidade gratuita para os partidos políticos “excessiva”. E em termos de regulamentação do conteúdo, disseram que a redação deveria ser mais precisa, porque as interpretações feitas sobre o texto “podem em algum momento restringir a liberdade de expressão” (LA DIÁRIA, 2014).

O terceiro elemento de análise sobre os meios de comunicação surge já a partir da publicação da lei, em janeiro de 2015. Um mês depois, em fevereiro, as empresas de rádio e televisão associadas à Andebu solicitaram um informe jurídico para usarem como base de recursos contra a lei na Suprema Corte de Justiça (EL PAÍS, 2015). Tais tentativas de impugnação incluíram algumas concordâncias atingidas no âmbito do Comitê Técnico Consultivo, como, por exemplo, a destinação da faixa de proteção para crianças e adolescentes e a criação de um organismo institucional para desenhar as políticas a serem estabelecidas, como o Conselho de Comunicação Audiovisual. Apenas a Andebu entrou, assim, contra pelo menos 40 artigos (o total da LSCA é de 202) que, ao longo de 2015 e 2016, foram julgados pela Suprema Corte de Justiça (SCJ).

Momento para adentrarmos em uma análise mais detalhada das opiniões emitidas pelo Judiciário, componente fundamental para o prosseguimento do avanço normativo, dentro da disputa por hegemonia no Estado, após a aprovação da LSCA.

4.8. Oligopólios são antidemocráticos: as opiniões do Judiciário

Ao verificarmos as estratégias de atuação da CCD e sua relação com os atores fundamentais do processo de aprovação da LSCA, não podemos deixar de situar as opiniões emitidas pelo poder Judiciário do país. Após a aprovação, o papel dos conglomerados midiáticos novamente mostrou-se antidemocrático, afinal, apesar de representantes dos canais 4, 10 e 12 (*los 3 grandes*) terem participado do CTC e de terem apresentado suas discordâncias (RODRÍGUEZ, 2011), no mês seguinte à aprovação da LSCA já ficou evidente como eles atuaram na tentativa de barrar a implementação de dispositivos legais para a democratização da comunicação. Os 3 canais — somando-se a partidos de oposição à *Frente Amplio*, além de empresas de TV por assinatura e de telefonia — entraram com 29 tentativas de impugnação da lei na SCJ, questionando aproximadamente 130 dos 202 artigos, praticamente 65% do texto legal (EL OBSERVADOR, 2016). Entre os exemplos de atores privados que

tentaram impugnar os artigos estão: *Monte Carlo TV*; *Canal 10*; *Canal 12*; *DirectTV*; *Telefônica* e *TeleCable*.

À legislação proposta pela nova lei sobre o audiovisual foi necessário um olhar inédito⁹⁰ por parte da SCJ para a grande quantidade de conceitos e argumentações jurídicas abordadas. A partir dos 29 processos de impugnação, foram declarados inconstitucionais, dos 202 totais, apenas 2 completos e incisos de outros 6 artigos (EL OBSERVADOR, 2016).

Entre os artigos considerados legais, constitucionais, maioria absoluta das decisões — podemos citar, brevemente: a criação do Conselho de Comunicação Audiovisual (multisetorial); o horário de proteção dos direitos das crianças e adolescentes (6h às 22h); 60% da programação dos canais (aberta e por assinatura) de conteúdo nacional; a proibição de arrendamento (aluguel de espaços na programação); a instituição da figura do *ombudsman*, a “Defensoria das audiências”; além do transporte obrigatório dos sinais de televisão aberta a ser feito pelas companhias de televisão por assinatura⁹¹.

A seguir faremos, assim, uma análise dos textos de 16 decisões da Suprema Corte, sentenciados até novembro de 2016, sobre nove artigos, do 51 ao 59, que versam sobre a desconcentração da propriedade privada dos meios de comunicação no Uruguai. Centramo-nos nos artigos sobre desconcentração por serem, junto com questões relacionadas a conteúdo, os artigos mais atacados pelos grupos midiáticos dominantes no que se referiu à tentativa de tachar tais mecanismos como contrários à liberdade de expressão. Mais adiante, trataremos o panorama geral de como ficou a lei após as decisões da SCJ.

De início, portanto, analisemos um artigo mais principiológico, o 51. Ele diz que “monopólios e oligopólios na titularidade ou no controle dos Serviços de Comunicação Audiovisual conspiram contra a democracia ao restringir o pluralismo e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação das pessoas” (URUGUAI, 2016). E segue: “É dever do Estado estabelecer mecanismos para impedir a formação de monopólios e oligopólios” (URUGUAI, 2016). Nesse caso, entre os argumentos utilizados pelo canal *Monte Carlo TV* e pelas empresas de

⁹⁰ No Uruguai, como já vimos, a principal legislação sobre comunicação datava do período militar, entre 1973 e 1985. Em 23 de junho de 1977 foi aprovado o Decreto-Lei nº 14.670 para substituir a Lei nº 8.390, da década de 1920, estabelecendo-se o novo marco regulatório da radiodifusão no país (BARROS, 2015).

⁹¹ Como já colocado anteriormente, a íntegra da LSCA encontra-se em: <<https://goo.gl/NHqb64>>.

televisão por assinatura *TeleCable* e *DirectTV* para tentar impugnar o artigo, destacam-se: vulnerabilidade da liberdade de expressão; criação de estrutura orgânica opressiva e de controle; impedimento do crescimento das empresas e uma limitação das estruturas a serem “dóceis instrumentos de poder político”.

A decisão da maioria da Suprema Corte chegou a citar Relatório Especial das Nações Unidas sobre Comunicação (2014) e entendimentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (OEA) para concluir pela constitucionalidade do artigo, por exemplo na sentença nº 428:

[...] o direito que essa disposição vem a limitar é o da liberdade de empresa e não o da comunicação do pensamento [...] determinada pelo propósito de assegurar uma maior diversidade e pluralismo, evitando a concentração empresarial na titularidade da propriedade dos meios de comunicação (URUGUAI, 2016, p. 120).

Já o artigo 52 versa sobre a criação de um registro público, transparente, com nomes dos titulares das autorizações de rádio e televisão, a serem atualizados constantemente. Neste, não houve tentativa de impugnação.

O artigo 53 fala sobre as limitações de propriedade para a TV aberta, quais sejam: uma pessoa física ou jurídica não pode ter a titularidade, total ou parcial, de mais de três autorizações para concessão de rádio ou TV. Atores privados tentaram a impugnação, argumentando que o artigo traria uma violação da liberdade constitucional de exercer atividade lícita, dos direitos de propriedade, herança, liberdade de associação e liberdade de empresa.

Os juízes da Suprema Corte rebateram tais argumentos, considerando o artigo constitucional. Entre as argumentações, citaram na sentença nº 276:

[...] as limitações fixadas são consistentes com o quadro constitucional e Interamericano sobre liberdade de expressão. Uma das medidas essenciais, visando à proteção integral da liberdade de expressão, em duas dimensões, é evitar a criação de monopólios ou oligopólios, de qualquer natureza (pública ou privada) no campo da mídia (URUGUAI, 2016, p. 110).

O Artigo 54 segue a linha de limitação da propriedade dos meios, mas dessa vez referindo-se exclusivamente à TV por assinatura. O texto impõe que uma pessoa física ou jurídica não poderá ter mais de seis licenças em território nacional, nem mais de uma para um mesmo âmbito de cobertura local. No caso da capital, Montevideú, esse limite é de apenas três licenças.

Entre os argumentos das tentativas de impugnação, alguns foram repetidos, como uma suposta violação da liberdade de expressão ao estabelecer limites de titularidade dos serviços. Os juízes uruguaios decidiram, nesse caso da TV por assinatura, de forma sucinta, dizendo que as acionantes (*DirectTV* e *Monte Cable Video*) não demonstraram nas argumentações se estão ou não acima desses limites e, portanto, não ficou sequer caracterizado se seriam objetos do artigo.

No caso do artigo 55, que inclui o limite do número total de assinantes por empresa de TV por assinatura de 25% do total de residências, ele foi considerado inconstitucional. Os atores privados argumentaram, novamente, que haveria violação à liberdade de comércio e à livre atividade, bem como violação à liberdade de empresa.

Na sentença nº 79, proposta pela *DirectTV*, os juízes decidiram que:

[...] a forma de redação distorce o livre jogo do mercado, levando a um prejuízo injustificado para as empresas que captam usuários com base na qualidade do serviço e também para os potenciais usuários que perderão a liberdade de escolher a opção que mais lhes convier (URUGUAI, 2016, p. 16).

A conclusão, portanto, neste caso, foi considerar o artigo 55, por completo, inconstitucional⁹².

Sobre o artigo 56 houve uma mudança substancial de posicionamento da SCJ. Diz o inciso 1 que os prestadores de serviços de audiovisual não poderão oferecer também serviços de telecomunicação referentes à telefonia ou à transmissão de dados (internet). Para a *DirectTV*, haveria prejuízo aos consumidores ao não se permitir contratar uma única empresa com serviços de telecomunicações e de comunicação audiovisual conjuntamente.

Em junho, na decisão de nº 79, quatro dos cinco ministros votaram pela constitucionalidade da norma. Mas, em agosto, a partir da provocação da empresa *Monte Cable*, na sentença nº 240, os juízes formaram nova maioria, argumentando que “[...] não existem razões de interesse geral para limitar tais direitos, circunstância que, por si só, vulnera o princípio da liberdade previsto no artigo 7 da constituição” (URUGUAI, 2016). O artigo 7, por sua vez, diz que “as pessoas têm direito a ser

⁹² Há vários exemplos de países que já trazem limitações similares: nos EUA, há limite de 39% da audiência dos domicílios de uma mesma empresa. Na Alemanha, se um grupo dominante tiver, considerando todos os meios, audiência de 30% do público ou 25% de domínio de mercado, ele não pode adquirir uma nova licença (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 2015).

protegidas no gozo de sua vida, honra, liberdade, segurança, trabalho e propriedade” (URUGUAI, 1967). Assim, a conclusão foi pela inconstitucionalidade do inciso 1. Na prática, a SCJ permitiu, assim, a chamada propriedade cruzada na operação de rádio e televisão com as operações de telefonia ou de transmissão de dados, como a internet. O mecanismo é apontado como fundamental pela CCD, que já está em articulação para elaborar novo projeto de lei que verse sobre o tema. No entanto, ainda que a tentativa de impugnar o texto tenha partido da *Montecable*, da Novo Século e da *DirecTV*, a SCJ declarou a inconstitucionalidade apenas para as companhias de cabo, mas não para a empresa de televisão por satélite, nesse caso, a *DirecTV*⁹³.

Avançando na análise, o artigo 57 diz que quaisquer questionamentos ou consultas sobre os limites de propriedade poderão ser colocados para o Conselho de Comunicação Audiovisual. Entre as tentativas de impugnação, destacou-se a da empresa *TeleCable*, que questionou colocar no comando de uma entidade administrativa, sob direção do Poder Executivo, o controle da conformidade das limitações das licenças. Tal qual no artigo 54, as decisões da Suprema Corte foram reduzidas, com a reprodução de razões anteriores, incluindo citações da Corte Interamericana de Direitos Humanos e considerando, assim, a constitucionalidade do Conselho de Comunicação Audiovisual, bem como as prerrogativas e obrigações colocadas pelo artigo 57.

O artigo 58 não foi analisado pela Suprema Corte, já que versa sobre limites para a radiodifusão comunitária. Neste caso, a regulamentação obedece a uma lei específica, a 18.232, de 2007.

Em seguida e por último, o artigo 59 versa sobre a retransmissão de canais de televisão e rádio. A norma diz que tais serviços não poderão ultrapassar 70% de retransmissão do canal original (diariamente). As empresas argumentaram que o artigo violaria a liberdade de expressão por condicionar à vontade política uma autorização para retransmitir programas de outros canais.

Os juízes da Suprema Corte concluíram, na sentença nº 462, pela constitucionalidade:

⁹³ Um novo projeto de lei encontra-se em elaboração pela F.A sobre o tema. Uma das principais questões jurídicas envolve a lei nº 14.235 que garante o monopólio da ANTEL, estatal que provê transmissão de dados (internet), para serviços de telecomunicações. Advogados da *DirecTV* afirmam que o monopólio, após essa decisão da SCJ, estaria encerrado, enquanto funcionários do Executivo dizem que o contrário segue mantido (BÚSQUEDA, 2017).

[...] não supõe que se vede a transmissão de certa forma de pensamento ou de comunicação, mas certos aspectos do exercício da atividade comercial própria de rádios (venda de espaço publicitário, retransmitir sua programação para terceiros ou aquisição de sinal por terceiro) (URUGUAI, 2016, p. 98).

Como forma de complementação para entendermos a posição do Judiciário nesse contexto, cabe salientar que em outubro de 2016 o próprio presidente da Suprema Corte de Justiça, Pérez Manrique, em um Congresso sobre audiovisual no Chile, afirmou que “as sentenças proferidas até o momento marcam um rumo definitivo da Corte. [...] esperamos que o Executivo regulamente a lei em todos os seus aspectos para a norma funcionar plenamente” (INFOYCOM, 2016).

Em resumo, assim, dos 202 artigos da LSCA, como já afirmado, houve declarações de inconstitucionalidade em oito deles, sendo apenas dois integralmente (nº 55 e nº 143) e outros seis de forma parcial, com apenas incisos sendo interpretados como inconstitucionais. Fazendo breve recorte a partir das impugnações tentadas, dos 65 artigos questionados pelo Canal 12, por exemplo, 60 foram totalmente considerados constitucionais e, pelo Canal 4, que tentou impugnar 70 artigos, 65 passaram pelo crivo da SCJ (GOMÉZ, 2016).

Dos integralmente inconstitucionais está o artigo 55, como apontado, de limite do número total de assinantes por empresa de TV por assinatura de 25% do total de residências; e o artigo 143, sobre a distribuição de espaços publicitários gratuitos na televisão e no rádio para as eleições nacionais, legislativas e municipais. Este, que pretendia dar mais minutos de publicidade gratuita ao partido que obtivesse mais votos nas eleições anteriores, foi impugnado pelo Partido Independente e a SCJ entendeu que o texto vai contra “a distribuição igual do total de minutos atribuídos para publicidade eleitoral gratuita” (BÚSQUEDA, 2017).

Entre os incisos considerados inconstitucionais, portanto, estão o nº1 do artigo 56, como apontado acima, cujo texto proibia prestadores de audiovisual de oferecer serviços de telefonia ou de transmissão de dados, como a internet.

Além dele, do artigo 39, a SCJ entendeu como constitucional o trecho que obrigava que os jogos das seleções de futebol e de basquete, “na definição de instâncias de torneios internacionais e em instâncias classificatórias para eles, devem ser emitidos através de um serviço de radiodifusão de televisão aberta” (URUGUAY, 2015). No entanto, declarou inconstitucional o trecho seguinte, que dizia que o Executivo poderia incluir “eventos adicionais de interesse geral” a essa obrigação.

Do artigo 60, o inciso 3 foi considerado inconstitucional. Ele exigia a destinação de pelo menos 30% da programação nacional da TV aberta e por assinatura para a “produção independente”, sendo que o mesmo produtor não poderia concentrar mais de 40% do total dos serviços. Além disso, a SCJ também vetou o trecho do inciso que garantia “um mínimo de duas horas por semana da programação do canal de TV para novas produções de ficção televisiva ou de filmes cinematográficos e, desses, pelo menos 50% devem ser de produção independente” (URUGUAY, 2015).

Referente ao artigo 98, foi declarado inconstitucional o trecho que traz aspectos de regulação das inspeções a serem feitas nos canais pela Unidade Reguladora de Serviços de Comunicações (Ursec). O inciso 2 permitia a suspensão de emissões, caso os canais não permitissem que as inspeções ocorressem corretamente.

O inciso 5 do artigo 117 também foi declarado inconstitucional. Ainda que tenha sido considerada constitucional a exigência de as empresas de TV a cabo incluam em seus pacotes básicos os canais de televisão aberta, o não ressarcimento às emissoras abertas foi interpretado como inconstitucional.

Já o inciso 2 do artigo 149, a decisão da SCJ foi de que ele viola o princípio da igualdade ao dar prioridade a emissoras públicas, incluindo estatais ou não, universitárias, educativas, etc. O artigo dizia que as emissoras públicas “[...] terão preferência sobre as privadas na concessão de canais radioelétricos, na localização de estações e outras infraestruturas necessárias para fornecer o serviço” (URUGUAY, 2015).

Após este panorama geral de como a LSCA ficou ao final do processo, cabe ressaltar que a F.A deve apresentar dois projetos de lei para seguir lidando com os temas após tais decisões desfavoráveis da SCJ. Um deles seria o artigo 56, como afirmado, que proibia, por exemplo, empresas de TV de proverem internet e, o outro, o 143, sobre a destinação maior de tempo de propaganda eleitoral gratuita de acordo com os resultados de eleições anteriores (BÚSQUEDA, 2017).

Encerra-se aqui esta análise sobre mais um ator fundamental no processo, o Poder Judiciário, que emitiu seu entendimento e referendou a ampla maioria do texto da LSCA. E, como visto, principalmente sobre os artigos relacionados à desconcentração da propriedade privada dos meios de comunicação, a SCJ se valeu de muitos argumentos apresentados por organismos internacionais, referências nos temas da liberdade de expressão. É o que será visto agora, situando como uma das atuações

estratégicas da CCD a utilização de padrões internacionais para a aprovação da LSCA.

4.9. Organismos internacionais avaliam: exemplo a ser seguido

Como já visto neste trabalho, o entendimento de que quanto maior a pluralidade e a diversidade de meios de comunicação no espectro eletromagnético, mais chances um país tem de possuir uma democracia madura e forte, perpassa diversos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos. Tais posicionamentos e acúmulos sobre o tema da comunicação têm referências desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), passando pelo relatório MacBride, de 1980, da Unesco, como vimos na seção 1 desta pesquisa. Nas últimas décadas, tais organismos foram além em suas formulações e, de forma um pouco mais enfática, passaram a incidir sobre como a concentração privada dos meios de comunicação prejudica o exercício da liberdade de expressão no mundo.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, publicou em 2000 o relatório denominado “Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão”, que deixa claro:

Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopólio, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. (...) As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2000).

A Organização das Nações Unidas (ONU), via Unesco, também traz publicações em que deixa claro que “é amplamente reconhecido que a propriedade e o controle são aspectos críticos para o pluralismo na mídia e que a concentração da propriedade desses meios é uma ameaça ao pluralismo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2016, p. 63).

A Unesco, como vimos, também demonstrou seu apoio inclusive financeiro para a CCD e seus representantes, quando da promoção de debates no ano de 2014. Desde então já demonstravam amparo à LSCA do Uruguai. Naquele mesmo ano, por exemplo, houve discussões sobre a possibilidade de o texto legal afetar a

independência editorial dos meios de comunicação. Além disso, segundo alguns parlamentares e parte da mídia, a faixa de proteção de menores e as cotas mínimas de produção nacional constituiriam uma intervenção estatal que limitaria a independência editorial dos veículos. Na oportunidade, a Unesco posicionou-se. Afirmou, publicamente, que a LSCA “não tenderia a intervir nas decisões editoriais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015), mas sim no regulamento associado à preservação dos direitos de algumas populações. Ainda segundo o órgão, o Uruguai já tinha em seu arcabouço legal uma série de regras que colocavam o país bem posicionado em matéria de liberdade de expressão. A citação foi ao índice *Freedom of the Press*, em que o Uruguai lidera o *ranking* da liberdade de imprensa e respeito pela independência editorial na América Latina (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015).

Ainda durante a tramitação do projeto, em outubro de 2013, a organização Repórteres sem Fronteiras esteve com o Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ) e a *Human Rights Watch* para uma visita conjunta a Montevideú. Eles sugeriram algumas modificações no documento inicial da lei e a maioria das propostas foi incluída na versão aprovada pela Câmara na primeira votação, no final de 2013. Outro apoio veio da ONG Artigo 19 que, juntamente com a Repórteres sem Fronteiras, se manifestaram publicamente a favor da LSCA, chegando a classificá-la como “um modelo para a região” (REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2013).

A LSCA oferece garantias importantes em termos de descentralização do espaço de difusão e uma distribuição de frequências mais equitativa, sem tentar controlar os conteúdos ou exercer pressões na linha editorial da mídia privada ou pública (REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2013).

A partir das mudanças feitas no Legislativo e da promulgação pelo presidente da República, as avaliações sobre o resultado final do texto também foram positivas. Em julho de 2015, o “Seminário Internacional sobre Regulação Comparada dos Serviços Audiovisuais” reuniu novamente, em Montevideú, representantes da Unesco e da própria ONU — que vieram do Chile, dos Estados Unidos e do Brasil. Lídia Brito, diretora do Escritório Regional de Ciência da Unesco para a América Latina e o Caribe, avaliou como positiva a LSCA. Guilherme Canela, da Comunicação e Informação da Unesco para o Mercosul, o Chile e os países andinos, também apoiou o projeto uruguaio aprovado. Ele lembrou o Comitê Técnico Consultivo, de 2010,

afirmando que esse processo “tinha todos os atores envolvidos” (CARAS Y CARETAS, 2015). Canela, no entanto, ressaltou que, das recomendações da Unesco, dois aspectos foram deixados de fora da LSCA: a proteção de jornalistas contra ataques e uma cessão mais transparente sobre publicidade oficial. Referente ao primeiro ponto, até demonstrou aceitação, ao dizer que no Uruguai esse tipo de situação “não ocorre”. Em relação à publicidade oficial disse que é algo que neste momento “está na mesa”⁹⁴. Canela ainda afirmou que a Unesco, em 2008, produziu um documento intitulado Indicadores de Desenvolvimento de Mídia, com 150 indicadores, e que muitos deles estão presentes na lei uruguaia:

Quando o governo teve acesso a este documento, pediram cooperação técnica. Fizemos, então, o acompanhamento da discussão, com o objetivo de melhorar o processo de construção desta nova legislação. [...] Não é comum que um conjunto de organizações internacionais, da mais ampla gama, seja convidada por um governo para participar da discussão e construção desse tipo de lei (CARAS Y CARETAS, 2015).

O representante do órgão ressaltou, ao final, que aquele teria sido apenas o primeiro passo — a redação e a aprovação — e que isso “não basta para dizer que o direito está protegido”, fazendo referência à necessidade de implementação efetiva da legislação.

Já o ex-relator para a Liberdade de Expressão das Nações Unidas, Frank la Rue, no mesmo evento de 2015, disse que a lei uruguaia é um modelo, porque garante o pluralismo; apoia a produção nacional; protege crianças e adolescentes; possui critérios transparentes para a concessão de frequências e busca o fortalecimento do sistema de mídia pública. No ano seguinte, a CCD se reuniu novamente com a Unesco e La Rue voltou a destacar a importância da LSCA, tanto no processo participativo de sua preparação quanto em seu esboço final, voltando a defini-la como “um exemplo a ser seguido por outros países da região” (INFOYCOM, 2016).

Trouxemos tais apontamentos feitos por representantes de organismos internacionais pelo fato de que, como vimos, críticas foram feitas internamente no Uruguai, durante e depois da aprovação da LSCA — principalmente as que afirmavam uma pretensa intenção do governo de cercear a liberdade de expressão — mas fica claro que elas não encontram lastro na realidade. E quem afirma isso não são

⁹⁴ Um dos primeiros anúncios do presidente Tabaré Vázquez quando assumiu o cargo em 2015 foi que cortaria a publicidade oficial. Em janeiro, ele disse que sua intenção era cortar despesas supérfluas (como publicidade) de entidades autônomas que não tinham concorrência no mercado local.

funcionários do Executivo, de partidos políticos, sindicatos, organizações da sociedade civil, mas sim organismos internacionais que velam, justamente, pela liberdade de expressão no mundo.

Aqui, nesse ponto, ao chegarmos ao final da seção em que propusemos uma investigação sobre as ações e sobre o papel exercido pela CCD — a partir da relação com os atores envolvidos e sob o olhar dos seus componentes — mostra-se necessário voltarmos ao início desse processo para completarmos a análise proposta. Desde quando foi criada, no final de 2010, a CCD aglutinou dezenas de entidades da sociedade civil com o objetivo de incidir sobre a feitura de uma nova legislação para o setor e, primordial à época, chegar ao conjunto da sociedade para aumentar sua capacidade de pressão. Apesar de essa segunda meta não ter sido plenamente alcançada, como apontado por membros da própria CCD, a incidência sobre uma nova lei revelou-se absolutamente exitosa.

Nesta quarta e última seção, voltemos a uma das principais formulações do grupo, os 16 princípios para uma Comunicação Democrática. Quando analisadas nesta pesquisa quais foram as ações estratégicas da CCD, uma delas, como apontado, foi a elaboração desse documento. Ali, não estavam elencadas propostas específicas, como a quantidade de concessões que cada empresa privada de mídia poderia ter, por exemplo, mas ficou consignado que a concentração midiática é prejudicial à democracia e que a limitação do número de concessões deveria constar na nova legislação.

Da mesma forma, ao apontar para a proteção aos direitos das crianças e adolescentes, não foi necessário pormenorizar a quantidade de horas da programação que comporia tal faixa de proteção, mas assegurar que essa política estivesse no texto. E assim foi feito com os demais temas e abordagens propostas pelo documento. Ao final, ao compararmos os 16 princípios com o que foi efetivamente aprovado, as semelhanças são notáveis. Nesse aspecto, certamente, a quantidade de demandas da sociedade que foram transformadas em lei no Uruguai pode ser considerada um marco histórico na democratização da comunicação da América do Sul.

Isso, claro, sempre com a devida ressalva que mesmo legislações tidas como avançadas só conseguirão transformar a realidade quando forem efetivamente colocadas em prática. E aqui há tempo para um último exemplo, uma peculiaridade curiosa relacionada a isso: nas eliminatórias para a Copa do Mundo de Futebol de 2018, na Rússia, a seleção uruguaia enfrentaria a Bolívia no dia 10 de outubro de

2017. Se vencesse, estaria classificada para a Copa. A partida, então, por exigência da lei aprovada (artigo 39), e com uma devida interpretação trazida pela Unidade Reguladora de Serviços de Comunicação (Ursec), foi transmitida para toda Montevideu na televisão aberta, de forma gratuita. Antes da LSCA, apenas quem tivesse o canal *Tenfield*, da TV por assinatura, poderia ter visto a seleção nacional de futebol vencer aquele jogo por 4 a 2 e conseguir a classificação para a Copa do Mundo de 2018.

Exemplo singelo, mas que serve para demonstrar o quanto uma lei a serviço da democracia e do interesse público (os uruguaios são apaixonados por futebol), deveria sempre se sobressair aos interesses privados de, no caso uruguaio, apenas três famílias proprietárias que dominam as comunicações do país. Ou, nesse caso, dominavam.

5. RESULTADOS E PERSPECTIVAS: UM PASSO ADIANTE?

O Uruguai foi o mais recente dos países da América do Sul a aprovar uma legislação estruturante sobre os meios de comunicação com reais possibilidades de disputar a hegemonia histórica desses na esfera privada do país. Ao limitar a expressão de boa parte da população, concentrando os microfones de meios massivos como o rádio e a TV nas mãos de poucos empresários, o país gerou uma demanda social exigente por mais democracia no sistema de mídia. Nesta seção, veremos o quanto do demandado foi aprovado e como as organizações da CCD avaliam o texto final da LCSA.

5.1. Quadro comparativo: as demandas da sociedade e o que foi aprovado

Desde o início desse processo da aprovação da LCSA, a comparação com os demais países que aprovaram leis similares foi inevitável. Há diferenças entre eles, no entanto. Nos últimos 15 anos, Venezuela, Equador e Bolívia contaram com governos de esquerda que perceberam a necessidade de ampliação do espaço de fala, para além dos empresários privados, desde o início de suas administrações. Assim, tomaram a frente dos processos de aprovação de leis gerais sobre o tema.

Argentina e Uruguai foram casos distintos, que guardam relação com o fato de também serem governos de esquerda, mas cujo protagonismo pelo pedido de novas legislações sobre o tema partiram das organizações da sociedade civil. Assim, conseqüentemente, em tais países, houve maior participação dos movimentos sociais durante o processo de aprovação de tais leis. Nesses casos, coube aos governos encamparem os projetos e agirem politicamente para garantir que os textos passassem no Parlamento.

O caso do Uruguai foi ainda mais peculiar, porque o Executivo de esquerda, no poder há pelo menos cinco anos, desde 2005, sequer tinha posicionamento favorável a uma lei para as comunicações. Como estudado, isso partiu de um presidente da República que enfrentou temas polêmicos como a descriminalização do aborto e a regulação da venda e do consumo de maconha, mas que levou anos para se convencer da importância da LCSA. Como já apontado, foi, então, a partir dessa resistência inicial do Executivo, que surgiu a pergunta: como se deu essa mudança de opinião? Que força era essa da sociedade civil uruguaia pró-democratização da comunicação que conseguiu pressionar e convencer o presidente Mujica? Um

segundo olhar para o processo, então, deu ainda maior certeza do porquê ser necessário entender o papel da Coalizão por uma Comunicação Democrática. Bastava breve comparação entre os 16 princípios para uma Comunicação Democrática com o texto final aprovado para percebermos que o processo revelou-se absolutamente exitoso, ainda que considerando mudanças legais no texto, tanto por parte do próprio Executivo quanto dos parlamentares. Nesse ponto, após termos traçado todo o caminho percorrido pela CCD entre 2010 e 2014, chegou o momento de detalhar essa comparação textual. O resultado é de fato notável, como veremos adiante, pois muito do que foi demandado pela sociedade civil está na lei.

Ainda voltando ao início desse processo, ao centrar o olhar de forma específica para a CCD, sua composição também chamou a atenção. Como se opera, como funciona, como são as reuniões, votações e debates de uma organização que reuniu 26 entidades em prol da mesma legislação? A primeira pergunta que inquietava e que foi feita para os entrevistados foi se as demandas apresentadas por cada tema das diferentes organizações tinham sido contempladas na lei. A intenção era verificar, inicialmente, se a lei era avaliada como boa pela própria CCD. A partir das respostas, a maioria afirmativas, era preciso entender: o que fez tal Coalizão para conseguir aprovar esse texto? Como é sabido, no entanto, as ações de organizações da sociedade civil sempre são influenciadas — e muitas vezes alteradas, como já afirmado — a partir das suas relações com os outros atores envolvidos no processo. Investigou-se, assim, como se deu a relação da CCD com os que atuaram diretamente na aprovação da LSCA: o Executivo, o Legislativo, a mídia privada e o Judiciário.

Após esse trabalho de análise das ações desenvolvidas e o papel exercido pela CCD, cabe apresentar uma comparação entre o que foi finalmente aprovado, cujo texto passou pelo aval do Judiciário, e o que havia sido demandado pela sociedade no início do processo, em 2010. Assim, no quadro abaixo (via elaboração própria, sem incluir as análises feitas pelos entrevistados), está a comparação entre os 16 princípios para uma Comunicação Democrática e os principais artigos relacionados que estão presentes na Lei 19.307. Em seguida, há uma sistematização sintética, classificando cada um dos 16 princípios como demandas que foram “atendidas integralmente”, “atendidas parcialmente” ou simplesmente “não atendidas”.

Quadro 7 - Comparação entre demandas da CCD e a LSCA**PRINCÍPIO 1****Respeito aos direitos humanos**

Qualquer iniciativa de democratização dos meios de comunicação deve se guiar pelo respeito aos direitos humanos. A mesma deve garantir e promover a liberdade de expressão, o direito de acessar e emitir informação, e o direito de acessar e de produzir cultura. Para todos os cidadãos, sem exclusão.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 2 e 5

Artigo 2

[...] Constituem princípios orientadores para a interpretação e aplicação desta lei as disposições consagradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Artigo 5

[...] Os serviços de comunicação audiovisual são suportes técnicos para o exercício do direito humano à liberdade de expressão e à liberdade de informação, pré-existentes para qualquer intervenção estatal. São aplicáveis a eles a Constituição da República, os instrumentos internacionais referentes tanto à proteção e promoção da liberdade de expressão e à diversidade das expressões culturais como a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, bem como aqueles emanados dos organismos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, entre outros.

ANÁLISE:  **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

PRINCÍPIO 2**Rol democratizante do Estado**

O Estado protagoniza a implementação de políticas públicas para a comunicação democrática, mas se mantém à margem de qualquer intenção de estabelecer modelos para determinar quais informações podem ou não serem tornadas públicas. O Estado não tem poder para impor qualquer censura, nem qualquer grupo humano ou econômico.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 8 e 15

Artigo 8

(Alcance e limites do poder, direitos e deveres regulatórios do Estado) - O poder do Estado de regular os SCA deve ser entendido no âmbito da sua obrigação de garantir, proteger e promover o direito à liberdade de expressão em condições de igualdade e sem discriminação, bem como o direito da sociedade de conhecer todo tipo de informação e ideias. O exercício dos poderes do Estado em relação aos meios de comunicação deve possibilitar o exercício amplo, livre e independente da liberdade de expressão e nunca será usado como forma de censura indireta.

Artigo 15

(Proibição da censura prévia) - É proibida a censura prévia, interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação divulgada através de qualquer serviço de comunicação audiovisual.

ANÁLISE: **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

PRINCÍPIO 3**O espectro de radiofrequências é um bem público**

A “União Internacional de Telecomunicações”, organismo especializado das Nações Unidas, reconhece o espectro radioelétrico, que permite comunicações de rádio e televisão, como patrimônio da humanidade (como já faz com a Lei de Radiodifusão Comunitária). Portanto, o Estado é um administrador e regulador do mesmo. As ondas eletromagnéticas da atmosfera são de todos e de ninguém, o Estado apenas arbitra.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 9

Artigo 9

(Direito ao uso equitativo das frequências radioelétricas) - O espectro radioelétrico é um patrimônio comum da humanidade sujeito à administração dos Estados e, portanto, o acesso equitativo a ele por toda a sociedade constitui um princípio geral de sua administração. Não haverá outra limitação ao uso do espectro radioelétrico do que o resultante do estabelecimento das garantias para o exercício dos direitos de todos os habitantes da República, que definem os limites e a natureza da intervenção do Estado no seu poder de administrar a atribuição e uso das frequências.

ANÁLISE: **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

PRINCÍPIO 4**Coexistência equitativa dos três tipos de mídia**

A reserva de percentuais justos do espectro para todos os tipos de mídia é uma garantia de democracia. Assim, os meios de comunicação comerciais, públicos e comunitários têm garantido seu lugar e aos cidadãos é assegurado o direito de acessar e emitir informações por aqueles meios que livremente ache conveniente fazê-lo.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 11

Artigo 11

(Diversidade e pluralismo no sistema de serviços de comunicação audiovisual) - O Estado tem o dever de garantir a diversidade e o pluralismo no sistema de serviços de comunicação audiovisual, em todas

as áreas de cobertura, impedindo a formação de oligopólios e monopólios, assim como reconhecendo e promovendo a existência de serviços de comunicação audiovisual comerciais, públicos e comunitários.

ANÁLISE: DEMANDA ATENDIDA PARCIALMENTE

O atendimento parcial aqui deve-se à demanda apresentada por “reserva de percentuais justos do espectro”. Ainda que a Lei de Radiodifusão Comunitária (2007) no país assegure 33% (1/3) do espectro, a LSCA não incluiu tal divisão para os setores comercial e público, por exemplo. Leis como da Argentina, do Equador e da Bolívia dividiram o espectro em percentuais, geralmente 1/3 para o comercial, 1/3 para o público/estatal e 1/3 para o setor comunitário. No Uruguai, tal demanda não prosperou, mas consideramos “atendida parcialmente” pela existência prévia de 1/3 para o setor comunitário, pelo apoio à mídia pública e pelos limites de concessões para o setor privado constantes na LCSA. Considera-se que, ainda assim, tais divisões do espectro não tornam, para os cidadãos, “assegurado o direito de acessar e emitir informações por aqueles meios que livremente ache conveniente fazê-lo”. Por isso, reitera-se, a demanda foi considerada parcialmente atendida.

PRINCÍPIO 5

Autoridades com autonomia do poder político e dos governos

Uma comunicação democrática deve contar com organismos de aplicação e fiscalização da lei independentes dos vai-vens do poder político. Estes devem assegurar estabilidade, competência e imparcialidade na administração, e devem fazer a mediação entre os direitos dos cidadãos e os meios de comunicação. Estes organismos são a garantia para a proteção dos direitos e liberdades em jogo na utilização do espectro, na defesa do serviço público e na concessão e controle de licenças.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 73, 74, 76 e 77

Artigo 73

(Incompatibilidades) - O cargo de membro do Conselho de Comunicação Audiovisual é incompatível com: A) O exercício de atividades que possam afetar sua independência ou imparcialidade; B) Possuir vínculos diretos ou indiretos com empresas ou empreendimentos comerciais ligados ao rádio, televisão, publicidade, telecomunicações ou comunicação; C) O exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com exceção do ensino ou pesquisa acadêmica; D) O exercício de funções ou cargos gerenciais ou consultivos em partidos políticos, sindicatos, comissões, associações, sociedades civis ou comerciais, fundações ou similares; E) Participação em atividades político-partidárias, sindicatos ou grêmios, com exceção da votação.

Artigo 74

(Designação) - O Presidente do Conselho será nomeado pelo Presidente da República em acordo com o Conselho de Ministros e os quatro membros restantes serão eleitos pela Assembleia Geral, sob proposta motivada pelas condições pessoais, funcionais e técnicas, para um número de votos equivalentes a 2/3 (dois terços) de seus membros.

Artigo 76

(Mandato) - Os membros do Conselho de Comunicação Audiovisual, com exceção do presidente,

manterão seus cargos em regime de dedicação total e por um período de seis anos, que podem ser prorrogados, por uma vez, por um período não superior a três anos. Os membros que saírem deverão permanecer no cargo até que os novos membros nomeados assumam o cargo. O Presidente do Conselho permanecerá no seu cargo até o fim do mandato do Presidente da República que o nomeou.

Artigo 77

O Presidente do Conselho de Comunicação Audiovisual pode ser destituído pelo Presidente da República, agindo no Conselho de Ministros. Os quatro membros restantes poderão ser destituídos pela Assembleia Geral (Congresso Nacional) pelo voto da maioria absoluta de seus membros e em sessão pública na qual o acusado poderá exercer sua defesa.

ANÁLISE: DEMANDA ATENDIDA PARCIALMENTE

Apesar de o artigo 73 garantir “autonomia” aos membros componentes do Conselho de Comunicação Audiovisual, o presidente do órgão será escolhido (e poderá ser destituído também) pelo presidente da República. Ainda, o mandato será coincidente com o do presidente da República, diminuindo a autonomia do órgão. Consideramos que tal Conselho não será, portanto, absolutamente independente “dos vai-vens do poder político”, conforme demandado pelo Princípio 5 da CCD.

PRINCÍPIO 6

Independência dos meios de comunicação e dos trabalhadores

Tanto os meios de comunicação como os profissionais devem ter garantias no desenvolvimento das atividades com plena liberdade, a salvo de qualquer tentativa de pressão de qualquer organismo público ou privado. E por sua vez deve agir no âmbito do respeito às convenções internacionais, à Constituição e à lei.

LEI Nº 19.307

Principais artigos relacionados: 17 e 42

Artigo 17

(Liberdade editorial) - Os titulares de serviços de comunicação audiovisual têm direito à liberdade editorial, que inclui a determinação e livre seleção de conteúdos, produção e emissão da programação, de acordo com os princípios e finalidades reconhecidos nesta lei e no âmbito das disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Artigo 42

(Objecção consciente dos jornalistas) - Os jornalistas terão o direito, no exercício de sua profissão, de se recusar a acompanhar com sua imagem, voz ou nome os conteúdos de sua autoria que tenham sido substancialmente modificados sem o seu consentimento.

ANÁLISE: DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE

PRINCÍPIO 7

Diversidade e pluralidade

Uma comunicação democrática promove e assegura o acesso aos meios de comunicação para os diversos grupos sociais que compõem a sociedade. Promove a igualdade entre homens e mulheres, o

respeito às diferenças étnicas e religiosas e às escolhas sexuais. Também garante o pluralismo da informação, proporcionando espaços iguais para as organizações e para as pessoas com diferentes ideologias e opiniões sobre as questões abordadas. Que ninguém, por qualquer motivo, seja excluído ou discriminado.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 9 e 28

Artigo 9

(Direito ao uso equitativo das frequências radioelétricas) - O espectro radioelétrico é um patrimônio comum da humanidade sujeito à administração dos Estados e, portanto, o acesso equitativo a ele por toda a sociedade constitui um princípio geral de sua administração. Não haverá outra limitação ao uso do espectro radioelétrico do que o resultante do estabelecimento das garantias para o exercício dos direitos de todos os habitantes da República, que definem os limites e a natureza da intervenção do Estado no seu poder de administrar a atribuição e uso das frequências.

Artigo 28

(Direito à não discriminação) - Os serviços de comunicação audiovisual não podem disseminar conteúdos que incitam ou defendam discriminação e ódio nacional, racial ou religioso, que constituam incitamento à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, seja motivado por sua raça, etnia, sexo, gênero, orientação sexual, identidade de gênero, idade, deficiência, identidade cultural, local de nascimento, credo ou condição socioeconômica.

ANÁLISE: DEMANDA ATENDIDA PARCIALMENTE

O atendimento parcial deve-se à demanda de assegurar “o acesso aos meios de comunicação para os diversos grupos sociais que compõem a sociedade”. Ainda que os artigos acima não coibam isso, também não asseguram, por exemplo, espaços nas programações (direito de antena) para que diferentes grupos sociais acessem os meios de comunicação de forma direta.

PRINCÍPIO 8

Proteção e integração dos mais vulneráveis

É fundamental que se estabeleçam mecanismos nos meios de comunicação que impulsionem a integração com os setores mais vulneráveis, especialmente para as minorias. É necessário que se criem mecanismos que promovam a integração das pessoas com deficiência e disposições para proteger e promover os direitos das crianças e adolescentes.

LEI Nº 19307

Artigos relacionados às pessoas com deficiência

Artigo 7

(Princípios e finalidades da prestação de serviços de comunicação audiovisual) - De acordo com o interesse público desses serviços, deve tender ao cumprimento dos seguintes princípios e propósitos: [...] H) Apoio à integração social de grupos sociais vulneráveis.

Artigo 35

(Direito a acessibilidade dos serviços de comunicação audiovisual) - Pessoas com deficiência, para

exercer o direito à liberdade de expressão e à informação em igualdade de oportunidades que outras pessoas, têm direito de acessibilidade aos serviços de comunicação audiovisual.

Artigo 36

(Acessibilidade de pessoas com deficiência auditiva e visual) - Os serviços de televisão aberta, os serviços de televisão para assinantes em seus próprios sinais e os sinais de televisão estabelecidos no Uruguai que sejam distribuídos por serviços para assinantes, devem fornecer parte de sua programação acompanhada de legendas, linguagem de sinais ou sistemas de descrição de áudio, especialmente os conteúdos de interesse geral, como eventos informativos, educacionais, culturais e acontecimentos relevantes. O Poder Executivo, assessorado pelo Conselho de Comunicação Audiovisual, estabelecerá a aplicação progressiva e os padrões mínimos de qualidade e cobertura necessários para o cumprimento dessas obrigações.

Artigo 37

(Incentivar a acessibilidade audiovisual) - O Poder Executivo facilitará e promoverá o desenvolvimento de tecnologias apropriadas, a produção de conteúdo nacional, a formação de profissionais e a pesquisa em acessibilidade audiovisual para apoiar o cumprimento dessas obrigações e assegurar o efetivo exercício dos direitos das pessoas com deficiência auditiva e visual.

Artigos relacionados a Crianças e adolescentes

Artigo 32

(Horas de proteção) – Fica estabelecido o horário de proteção para crianças e adolescentes todos os dias da semana das 6 às 22 horas. Os programas, mensagens publicitárias e autopromoção emitidos neste horário por todos os serviços de comunicação audiovisual devem ser adequados para todos os públicos e devem favorecer os objetivos educacionais que esses meios de comunicação permitem desenvolver. Poderão ser estabelecidos, dentro destas horas, recomendações e guias para informar e orientar a população sobre a programação desses temas de acordo com as faixas etárias. Deve se evitar, no horário acima mencionado, a exibição de programas que promovam atitudes ou comportamentos violentos, mórbidos, criminais, discriminatórios ou pornográficos, ou incentivem o esoterismo, jogos de azar e apostas. Sem prejuízo da informação dos fatos, a programação emitida durante as horas de proteção para crianças e adolescentes não deve incluir: A) Imagens com violência excessiva, entendidas como violência explícita usada de forma excessiva ou repetida, especialmente se tem resultados evidentes de feridos e morte de pessoas e outros seres vivos (assassinatos, torturas, estupros, suicídios ou mutilações). B) Truculência, entendida como a apresentação de um comportamento ostensivamente cruel ou que exalte crueldade, ou que abusem do sofrimento, do pânico ou terror, ou que exibam cadáveres ou resultados de crimes de maneira aberta e detalhada. C) Apologia, exaltação ou incitamento à violência e comportamento violento, crime ou comportamento criminoso. D) Pornografia, entendida como a exposição de materiais, imagens ou sons de atos sexuais, ou suas reproduções com o fim de provocar a excitação sexual do destinatário. E) Exibição de cenas com atos sexuais explícitos, obscenos ou degradantes, ou elementos de práticas sadomasoquistas. F) Apologia, exaltação ou incitamento à pornografia, exploração sexual ou crimes sexuais. G) Exibição de consumo explícito e abusivo de drogas legais e ilegais. H) Apologia, exaltação ou incitamento ao consumo de

drogas ou tráfico de drogas. I) Apresentação como pessoas ou personagens bem sucedidas as viciadas em drogas ou envolvidas no tráfico de drogas. J) Conteúdo que façam apologia, promovam ou incitem atos ou comportamentos discriminatórios ou racistas.

ANÁLISE:  **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

PRINCÍPIO 9

Participação e controle cidadão

A participação dos cidadãos nas várias áreas de gestão do espectro radioelétrico aproxima as decisões dos administradores aos fins do serviço público. Isso funciona como um mecanismo de controle para certificar que as diretrizes e metas estabelecidas pela sociedade na atribuição e utilização de frequências sejam atendidas. É especialmente importante algum grau de participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na gestão dos meios de comunicação públicos.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 75 e 171

Artigo 75 (referente à eleição dos quatro membros do Conselho Nacional de Audiovisual):

[...] (Proposição) - A Assembleia Geral incluirá uma Comissão Especial de nove membros composta por todos os partidos políticos com representação nele, com o objetivo de formular as propostas dos candidatos, de acordo com o seguinte procedimento: [...] B) Nos próximos trinta dias, a Comissão pode convidar e receber cidadãos privados ou organizações sociais para ouvir propostas ou solicitar opiniões sobre os candidatos.

Artigo 171 (referente à Comissão de Assessoria do Sistema Público de Rádio e TV)

(Integração) - A Comissão Consultiva Honorária do Sistema Nacional de Rádio e Televisão Pública será composta pelos seguintes doze representantes: dois representantes dos trabalhadores do SPRTN (Sistema Público de Rádio e Televisão Nacional); um representante da *PIT-CNT* (Plenária Intersindical dos Trabalhadores - Convenção Nacional dos Trabalhadores); um representante da Universidade da República; dois representantes da sociedade civil que trabalhem nos temas vinculados às tarefas do SPRTN; um representante não legislador nomeado pela Assembleia Geral; um representante do Instituto para Crianças e Adolescentes do Uruguai; um representante da Administração Nacional de Educação Pública; um representante do Sindicato de Trabalhadores da Comunicação Social (*APU – Asociación de la Prensa Uruguaya*); um representante dos cidadãos, na sua qualidade de usuários, que será nomeado de acordo com o regulamento estabelecido e um representante do Congresso de Prefeitos, todos com seus respectivos suplentes.

ANÁLISE:  **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

Ainda que o presidente do Conselho de Comunicação Audiovisual não tenha absoluta autonomia, membros da sociedade poderão compô-lo, a partir da indicação das outras 4 vagas a serem eleitas pelo Legislativo. Há também no sistema público de mídia a existência de um Conselho com previsão de participação da sociedade, conforme o artigo 171.

PRINCÍPIO 10**Ombudsman ou Defensoria das Audiências**

Com longa tradição na Europa, as Ouvidorias das audiências são um mecanismo que recolhe e canaliza as preocupações dos telespectadores e ouvintes em relação aos excessos da mídia submetidos exclusivamente a critérios de mercado, e também contra abusos dos poderes públicos.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 84 e 85

Artigo 84

(Atribuição) - Atribui-se à Instituição Nacional de Direitos Humanos e à Defensoria do Povo, criada pela Lei nº 18.446, de 24 de dezembro de 2008, o papel de defesa e promoção dos direitos das pessoas reconhecidas nesta lei.

Artigo 85

(Cometidos) - Além dos estabelecidos pela Lei N ° 18.446, de 24 de dezembro de 2008, a Instituição Nacional de Direitos Humanos e a Defensoria do Povo terão as seguintes tarefas: A) Defender e promover os direitos das pessoas contra e frente aos serviços de comunicação audiovisual, em particular o seu direito de divulgar, buscar e receber ideias e informações. B) Promover a extensão e universalização do acesso aos cidadãos aos serviços de comunicação audiovisual. C) Assegurar a prestação dos serviços com regularidade, continuidade e qualidade dos serviços. D) Assegurar as condições que garantam a livre escolha pelos usuários entre os vários provedores, com base em informações claras, verdadeiras e suficientes. E) Receber e processar denúncias sobre a eventual retirada de serviços de comunicação audiovisual regulamentados pela lei atual, em relação às disposições que reconhecem e garantem o direito das pessoas. F) Promover a educação dos cidadãos para o exercício da comunicação, liberdade de expressão e direito à informação, favorecendo a recepção crítica e o uso inteligente e criativo dos serviços de comunicação audiovisual.

ANÁLISE:  **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

PRINCÍPIO 11**Códigos de ética e informação de fácil acesso pelo cidadão**

A autorregulação indica um caminho para que a mídia, jornalistas e empresários exerçam a sua liberdade de expressão com responsabilidade. Estes devem disponibilizar ao público informações sobre a linha editorial e a orientação do meio, manuais de ética jornalística e publicidade e informações sobre a empresa, seus proprietários e seus trabalhadores.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 146 e 147

Artigo 146

(Autorregulação ética ou de conduta profissional) - Os titulares de serviços de comunicação audiovisual devem reger suas atividades de acordo com códigos públicos de normas éticas ou de conduta profissional, que podem ser de caráter individual de um titular ou de natureza coletiva. O conteúdo desses códigos será determinado livremente por cada prestador do serviço.

Artigo 147

(Publicidade dos códigos de normas éticas ou de conduta profissional) - Os códigos de ética ou de conduta profissional dos serviços de comunicação audiovisual devem ser divulgados ao público, por meio de páginas web e outros suportes.

ANÁLISE:  **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

PRINCÍPIO 12**Atribuição de frequências de rádio e televisão por concurso**

A atribuição de frequências de rádio e de televisão deve ser feita a partir de concursos, com audiências públicas e controle social. A titularidade das frequências não pode ser delegada, cedida ou vendida. Os outorgados titulares serão os que vão explorar os sinais do rádio e da televisão. Devem ser estabelecidos prazos para que as operações de rádio ou televisão permaneçam atribuídas a um indivíduo, para depois abrir nova licitação. No caso de existir renovação, deve ser por apenas uma vez e com prestação de contas.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 119, 125, 126 e 178

Artigo 119

(Procedimentos para concessão de autorizações) - Como princípio geral, o Poder Executivo concederá autorizações para prestar serviços de comunicação audiovisual não-satélite usando espectro radioelétrico, fazendo uma chamada pública e aberta.

Artigo 125

(Duração das autorizações) - As autorizações de prestação de serviços de comunicação audiovisual não-satélite que utilizem o espectro radioelétrico e a correspondente concessão de sua utilização, serão concedidas por prazo de dez anos para serviços de radiodifusão e quinze anos para serviços de transmissão de televisão. As renovações serão, em ambos os casos, por períodos de dez anos.

Artigo 126

[...] A primeira renovação será concedida desde que não haja avaliação negativa da conformidade com o plano de comunicação. As seguintes renovações serão concedidas desde que o requisito anterior seja cumprido e enquanto não houver novos interessados pré-qualificados para os quais não estejam disponíveis canais dentro dos reservados.

Artigo 178

(Infrações muito graves) - Serão infrações muito graves: [...] F) A transferência da titularidade do serviço de comunicação audiovisual ou sinal, ou das ações ou cotas da empresa titular da autorização ou licença sem autorização do Poder Executivo.

ANÁLISE: **DEMANDA ATENDIDA PARCIALMENTE**

Ainda que boa parte do princípio tenha sido contemplado, não há previsão na LSCA para que a renovação das concessões de rádio e TV possam ser renovadas “por apenas uma vez”, conforme demandado pela sociedade. Entre as atendidas, no entanto, destaque para o limite de tempo para as concessões, 10 para TV e 15 para o rádio, algo que não existia na previsão legal do Uruguai.

PRINCÍPIO 13**Limites à concentração da propriedade**

Uma comunicação democrática deve desenvolver políticas que limitem a concentração da propriedade dos meios já que esta pode colocar em risco a democracia, a liberdade de expressão, o direito à informação, a diversidade e o pluralismo. Assim, devem ser estabelecidas normas contra os monopólios e oligopólios e limitar o número de meios que possam estar nas mãos de empresas e indivíduos.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 51 a 59

Artigo 51

(Monopólios e oligopólios) - Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle de serviços de comunicação audiovisual conspiram contra a democracia, restringindo o pluralismo e a diversidade que garantem o pleno exercício do direito à informação das pessoas. É dever do Estado implementar medidas adequadas para impedir ou limitar a existência e formação de monopólios e oligopólios nos serviços de comunicação audiovisual, bem como estabelecer mecanismos para seu controle.

Obs: além do 51, os artigos de 52 a 59 versam sobre o limite de concessões ao setor privado e já foram elencados e analisados na seção 3, em sub-título referente às decisões da SCJ.

ANÁLISE:  **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

PRINCÍPIO 14**Limites de titularidade de frequências**

Não poderão ser titulares de frequências de rádio e televisão pessoas que ocupem cargos nos poderes Executivo, Legislativo — nacional e estadual — e integrantes das Forças Armadas. Também não poderão violadores de direitos humanos já condenados pela Justiça.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: sem previsão

ANÁLISE: **DEMANDA NÃO ATENDIDA**

A LSCA não prevê tais limitações, ainda que o fenômeno de políticos serem diretores ou proprietários de meios de comunicação seja menor, por exemplo, do que o verificado no Brasil. Os artigos 104 e 105 chegam a versar sobre incompatibilidades e requisitos para a obtenção de concessões, mas não são feitas referências exatas ao que foi demandado pela sociedade.

PRINCÍPIO 15**Promoção da produção nacional, local e independente**

Serão estabelecidos mecanismos que promovam a produção e a difusão de conteúdos audiovisuais nacionais, locais e independentes.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 60

Artigo 60

(Promoção da produção de televisão nacional) - Os serviços de televisão aberta, os serviços de televisão para assinantes em seus próprios sinais e os sinais de televisão estabelecidos no Uruguai em que sejam divulgados ou distribuídos por serviços para assinantes com autorização ou licença para agir no país, deverão incluir em sua programação programas de produção nacional de acordo com os seguintes critérios: [...] C) Diretrizes comuns para serviços comerciais e públicos de TV: pelo menos 30% (trinta por cento) da programação nacional estabelecida nos parágrafos anteriores devem ser realizadas por produtores independentes, não podendo concentrar um mesmo produtor independente mais de 40% (quarenta por cento) dessa porcentagem em um mesmo serviço de transmissão de televisão.

ANÁLISE:  **DEMANDA ATENDIDA INTEGRALMENTE**

O artigo 60, com a previsão de percentuais para a produção independente, foi considerado inconstitucional pela Suprema Corte. No entanto, como estamos analisando o texto da LSCA aprovado, classificamos tal demanda como atendida integralmente, mesmo considerando que a não previsão para a produção independente seja uma lacuna grave no texto da lei após as decisões da SCJ.

PRINCÍPIO 16**Meios de comunicação públicos independentes dos governos**

Os meios de comunicação públicos, assim como o próprio nome diz, são públicos e não do Estado ou dos governos. Os mesmos devem se situar na órbita dos direitos públicos, com estatutos que assegurem financiamento sustentável e regidos a partir de organismos independentes do governo. Os mesmos devem ter alcance universal, ou seja, devem chegar a todo o território e a todos os habitantes do país.

LEI Nº 19307

Principais artigos relacionados: 150

Artigo 150

(Natureza do Sistema Público de Rádio e Televisão Nacional) - Crie-se, com o nome de Sistema Público de Rádio Nacional e Televisão (SPRTN), um serviço descentralizado com os propósitos, tarefas e poderes especificados nesta lei, que se relacionará com o Poder Executivo por meio do Ministério da Educação e Cultura.

ANÁLISE: DEMANDA ATENDIDA PARCIALMENTE

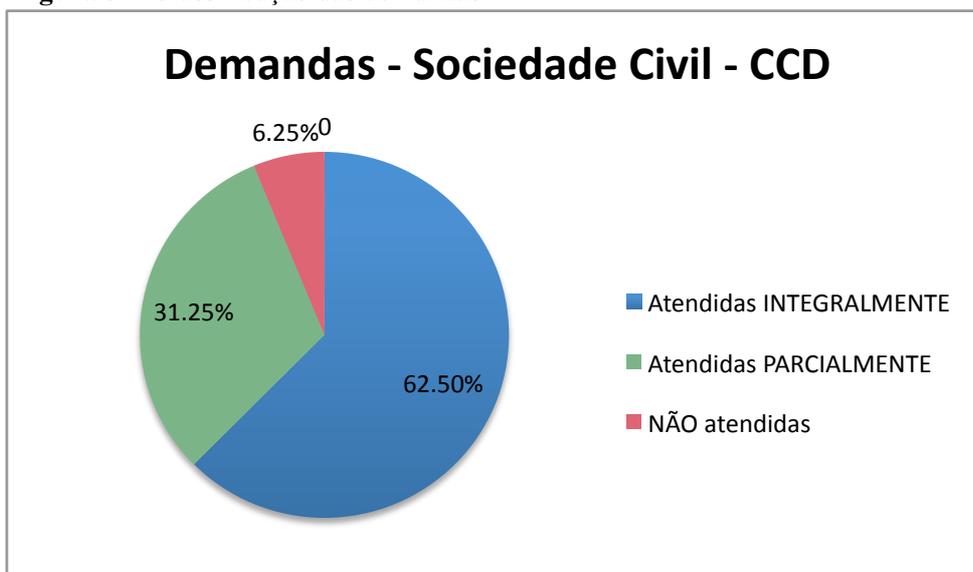
Houve previsão na nova lei para criação de um novo Sistema Público de Rádio Nacional e Televisão; há previsão de formato de financiamento; de um conselho formado por organizações da sociedade civil, mas não podemos afirmar que está assegurada autonomia completa frente ao Executivo, com os meios públicos sendo “independentes dos governos”.

Fonte: Elaboração do autor.

Dos 16 princípios para uma Comunicação Democrática, portanto, a partir da classificação proposta, 10 foram atendidos integralmente pela LSCA; outros 5 foram

atendidos parcialmente (4, 5, 7, 12 e 16) e um (14) não foi atendido. Ou seja, aproximando os decimais, 63% (62,5%) das demandas foram contempladas na íntegra, 31% (31,25%) foram contempladas parcialmente e apenas 6% (6,25%) não foram colocadas na lei aprovada no Uruguai. Somadas, as consideradas atendidas de alguma forma, assim, superam 93% (93,75%). Ainda: é como se de cada 10 demandas apresentadas pela sociedade, aproximadamente 6 passassem integralmente, 3 parcialmente e 1 não passasse.

Figura 3 - Classificação das demandas



Fonte: Elaboração do autor.

Para as demandas não atendidas integralmente, destacamos a relacionada ao Conselho de Comunicação Audiovisual, cuja composição e atribuições foram muito criticadas por boa parte dos componentes da CCD entrevistados. Como já afirmado, houve recuo de sua criação quando a LSCA tramitou da Câmara para o Senado, tendo a CCD que atuar fortemente para que sua previsão voltasse. Ainda que se considere que ele poderia ter sido pior, com composição absoluta do Executivo, e que a versão aprovada foi melhor que as debatidas no Parlamento, a avaliação final, encampada por Kaplún, é crítica, tanto considerando a composição quanto levando em consideração que, na prática, a última palavra para a concessão de frequências segue sendo do Executivo.

De forma geral, apesar de muito bem avaliada, a lei deixou de fora algumas questões apontadas nas entrevistas. Primeiro, em referência à proteção das crianças e adolescentes, Baleato aponta a falta de uma cota de programação infantil a ser

garantida pelos canais privados. E Celiberti aponta que algumas questões relacionadas à equidade de gênero também poderiam estar presentes em mais artigos da LSCA. No mais, podemos afirmar que houve uma unanimidade na CCD resumida em uma expressão bastante utilizada: é uma boa lei. E, como vimos, tal avaliação final feita pela CCD guarda evidente relação com a realidade, afinal, mais de 90% das demandas apresentadas pela CCD, dos princípios solicitados, foram de alguma forma absorvidas pela LSCA.

Chegamos, nesse ponto, ao fim do ciclo de análise sobre a Coalizão por uma Comunicação Democrática, a CCD. Em resumo, verificou-se a utilização de ações estratégicas e qual o papel exercido pela CCD a partir de sua relação com os principais atores envolvidos no processo. Campanhas midiáticas, produção de vídeos, artigos, reportagens, materiais para a internet, promoção de debates, pressão e articulação política no parlamento, pressão social no Executivo, foram apenas algumas das características desse ciclo de análise.

Ao final, o resultado prático do processo: a obtenção de uma legislação considerada avançada, com considerável potencial de respeito ao direito à comunicação e representando um importante avanço na disputa por hegemonia na sociedade. Nesse caso, não apenas da uruguaia, mas da região. O Brasil, por exemplo, segue atento aos exemplos dados pelos seus vizinhos para, considerando a realidade local, seguir na luta pela democratização das comunicações.

5.2. Violações mapeadas: os impactos na concentração e no arrendamento

Como demonstramos na seção referente às decisões da Suprema Corte de Justiça do Uruguai, pelo menos nove artigos da LSCA apresentam mecanismos para limitar o número de concessões privadas de rádio e TV. O artigo 53, por exemplo, explicita que um concessionário não pode ser beneficiado com a propriedade, total ou parcial, de mais de três autorizações para fornecer serviços abertos de radiodifusão ou televisão ou “mais de dois para fornecer serviços de transmissão aberta na mesma faixa de frequência — amplitude modulada (AM), modulada em frequência (FM), televisão — em todo o território nacional” (URUGUAY, 2015).

Por esse artigo, portanto, o grupo Romay — que detém o maior número de concessões entre *los 3 grandes* — excede a quantidade permitida, conforme aponta a quantidade de canais controlados totalmente pelo grupo (FRANCO; GÓMEZ, 2017):

Quadro 8 - LSCA aplicada ao grupo Romay.

GRUPO ROMAY TV ABERTA	GRUPO ROMAY RÁDIO
<i>Canal 4 (Montevideu)</i>	<i>Radio Montecarlo AM</i>
<i>Canal 8 (Rosario)</i>	<i>Radio Del Rio FM (Colônia)</i>
<i>Canal 4 (Dolores)</i>	<i>Radiocero FM (Montevideu)</i>
<i>Canal 3 (Colônia)</i>	<i>Radiocero FM (Maldonado)</i>
<i>Canal 11 (Punta Del Este)</i>	
TOTAL: 5 concessões	TOTAL: 4 concessões

Fonte: Elaboração do autor a partir de Franco e Gómez, 2017.

Tal grupo familiar, portanto, viola o limite de três licenças para fornecer serviços de radiodifusão audiovisual e ainda extrapola as três bandas de frequência (AM, FM e televisão) já que poderia, no máximo, controlar dois canais de televisão abertas ou duas rádios FM em todo o país (FRANCO; GÓMEZ, 2017). Ainda, o mesmo grupo excede o limite na televisão para assinantes. A LSCA proíbe ter mais de três serviços no território nacional se um deles estiver localizado na capital do país. Nesta área, os Romay têm controle da *Montecable*, em Montevideu, e da *Del Faro TV Cable*, em Colônia. Ainda, membros do grupo têm ações da *Multisenal*, de Montevideu, da *Punta Cable*, de Maldonado, e na empresa *Equital SA* que, durante anos, controlou a oferta de televisão por assinatura na capital do país.

Na televisão por assinatura que, como já afirmamos, mais de 70% dos uruguaios declararam ter algum tipo em suas casas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2016), o grupo Benítez-Fagián também excederia os limites de propriedade da LSCA. O artigo 54 afirma que:

Uma pessoa privada natural ou jurídica não pode ser beneficiário com a propriedade total ou parcial de mais de seis autorizações ou licenças para fornecer serviços de televisão para assinantes no território nacional ou mais do que uma autorização ou licença para o mesmo ou escopo similar de cobertura local (URUGUAY, 2015).

O grupo tem mais de uma licença em vários locais do departamento e ainda se acumulariam mais licenças do que o permitido. Fagián, por exemplo, é acionista de cinco empresas que possuem licenças para operar serviços de televisão para assinantes em 13 locais de três departamentos/estados diferentes.

Há que recordar, considerando tais exemplos de descumprimento da LSCA, que o texto concede um período máximo de quatro anos para que os conglomerados possam se livrar dos meios que excederem os limites estabelecidos. Esse prazo expira no final de janeiro de 2019 (FRANCO; GOMÉZ, 2017).

Ainda, entre as potenciais consequências pós-aprovação da LSCA no país, há um outro avanço trazido pela legislação uruguaia: a proibição de arrendamento. A nova lei, em seu artigo 112, proíbe explicitamente essa prática, que se caracteriza pelo aluguel de espaços na programação de emissoras, fenômeno verificado principalmente na televisão.

Em um estudo sobre a televisão aberta no país, Lanza e Buquet pesquisaram a quantidade de horas da programação dos *los 3 grandes*. O canal 4 é o que tem menos horas de emissão de programação, considerando que os outros dois canais (10 e 12) alugam espaços:

O canal que tem menos horas de emissão é o 4, com 17 horas por dia. A diferença entre o canal 4, o canal 10 e o canal 12 é que estes dois últimos arrendam a emissão de três horas durante a madrugada para programas religiosos, místicos ou de contatos pessoais (BUQUET; LANZA; RADAKOVICH, 2013, p. 5).

O canal 10, das famílias De Feo e Fontaina, como vimos, foi fundado em 1956, sendo a emissora de televisão mais antiga do país e a quarta da América Latina (JAMBEIRO, 2000)⁹⁵. Ali, o aluguel de espaço na programação é público e notório. O primeiro sinal logo se vê na página inicial do sítio na internet quando, em meados de 2016, a programação de maior destaque era a telenovela *Os dez mandamentos*, uma produção da rede de televisão brasileira Record, de propriedade do bispo Edir Macedo, da Igreja Universal do Reino de Deus. Em ícone de fácil acesso, a divulgação da grade de programação diária mostrava que, em todos os sete dias da

⁹⁵ Disponível em: <www.canal10.com.uy>. Acesso em 16 de maio de 2016.

semana, a partir da 1h30 da manhã, o programa exibido tinha como título “Igreja Universal”. Também em todos os dias da semana, havia 30 minutos dedicados à faixa “O show da fé”, programa da Igreja Internacional da Graça de Deus, também uma congregação evangélica neopentecostal brasileira.

Cabe ressaltar que, como concessões públicas, os canais que receberam as outorgas de forma transparente e sob a tutela de uma lei nacional, também se comprometeram, no ato, com as responsabilidades advindas da exibição da programação que, portanto, deveria ser intransferível.

Esse tipo de conteúdo pouco contempla a diversidade cultural, mas gera renda aos concessionários de um bem público, como são as frequências de televisão [...] O arrendamento de espaços nos canais, com ausência de responsabilidade editorial do concessionário, permite a emissão de programação de baixa qualidade quase no limite da legalidade (BUQUET; LANZA; RADAKOVICH, 2013, p. 22).

Tal simples observação na programação oficial de um dos três principais canais de televisão do Uruguai já nos mostrou, facilmente, que o aluguel de espaço na programação da TV aberta é uma realidade do país. E, conseqüentemente, constituiu um dos fatores que confirmaram a necessidade de se criar uma nova lei para a comunicação social. Como vimos, dentre as 26 entidades que estão na lista de composição da CCD, uma delas é a “Atabaque – Grupo Cultural Afro-ameríndio”, uma federação afro-umbandista. A presidente do grupo, a mãe de santo Susana Andrade, hoje parlamentar eleita pela *Frente Amplio*, entrou na justiça⁹⁶ contra a Igreja Universal do Reino de Deus pela discriminação religiosa sofrida no espaço alugado na programação do Canal 10 (ORO, 2004). Depois dessa — e de outras tentativas frustradas via judiciário — o grupo ganhou repercussão social e foi recebido por parlamentares da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Desde então, Andrade vem acionando a Justiça contra outras tentativas de difamação. Em entrevista ao jornal *La Republica*, em dezembro de 2014⁹⁷, ela falou sobre os programas televisivos e citou a LSCA:

Para nós o mal atual é o programa *Pare de sofrer*, da Igreja Universal do Reino de Deus. Todas as noites, durante décadas, por meios massivos de comunicação, desinformando sobre o que somos, os umbandistas,

⁹⁶ O jornal *Folha de S.Paulo* noticiou o caso, ocorrido em 2004, sob o título “Igreja Universal é acusada de incitação ao ódio no Uruguai”. Disponível em: <<https://goo.gl/QuEED4>>. Último acesso em: 11 jan. 2018.

⁹⁷ SUSANA ANDRADE. Me veo como una luchadora social, una activista. *La Republica*. Montevideo, 7 dic. 2014. Entrevista concedida a Francisco Connio. Disponível em: <<https://goo.gl/cA531v>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

caluniando, injuriando, incitando o ódio ao nosso modo de conceber o mundo transcendental. [...] pouco a pouco as pessoas estão começando a compreender que os cultos africanos fazem parte da cultura africana, que não há nenhuma ligação entre religião umbanda e crime, como não há em outras religiões. E isso entra nos critérios de informação dos meios de comunicação e no sensacionalismo das notícias. Até nisso temos avançado em superar alguns preconceitos e estereótipos. Talvez a Lei de Meios faça o resto (LA REPUBLICA, 2014).

Além, claro, de outros fatores que provavelmente constituíram a necessidade de proibição de arrendamento na programação, aproximamo-nos, assim, de breve exemplo de atuação direta de uma organização que compõe a CCD e que viu transformada uma demanda apresentada em efetivo texto legal para o audiovisual do país.

5.3. Regulamentação à espera: a posição do governo atual

Em janeiro de 2018, como afirmado, a LSCA completou três anos sem regulamentação. O Poder Executivo enviou, em outubro de 2017, à Comissão Consultiva Honorária dos Serviços de Comunicação Audiovisual (Chasca) um projeto de regulamento, mas depois o retirou e apresentou outro texto em meados de novembro (LA DIARIA, 2018). Desde então, houve duas reuniões da comissão, mas apenas os primeiros artigos da regulamentação foram analisados. As reuniões são convocadas pela presidência da comissão, sob responsabilidade da Diretoria Nacional de Telecomunicações do Ministério da Indústria, Energia e Minas (Dinatel). A última reunião foi no dia 26 de dezembro e novos encontros ficaram para fevereiro (LA DIARIA, 2018).

Órgãos de imprensa como *La Diaria* e *El observador* afirmam ter obtido fontes que adiantaram determinados conteúdos da regulamentação. Entre tais trechos estão: o Conselho de Comunicação Audiovisual (CCA) terá que criar um mecanismo de denúncias contra pressões diretas e indiretas sofridas por jornalistas; o conselho também terá que divulgar os registros dos atuais serviços de comunicação audiovisual e, ainda, registrar as sanções atualmente administradas pela Unidade Reguladora de Serviços de Comunicação (Ursec).

Sobre acessibilidade, a linguagem de sinais deverá estar nos programas noticiosos das emissoras de televisão a partir de maio de 2018 e, a partir de agosto, a linguagem de sinais (ou um sistema de legendas) deve estar presente na produção (ou coprodução) de pelo menos “três programas de produção jornalística, debate,

esportes, culturais ou de interesse geral”, a serem escolhidos pelo próprio serviço de comunicação audiovisual (LA DIARIA, 2017).

Em relação à transmissão pela televisão aberta das instâncias definitivas das partidas das seleções nacionais de futebol e basquete, serão consideradas a final e a semifinal dos torneios ou, se for o caso, os dois últimos jogos da série, “sempre que a equipe nacional tenha uma chance matemática de ganhar o título do torneio” (LA DIARIA, 2017). Quanto aos campeonatos eliminatórios, “todas as partidas cujo resultado pode determinar diretamente a classificação ou eliminação da seleção do torneio internacional em questão” deverão ser transmitidas em televisão aberta (LA DIARIA, 2017).

Sobre o controle do cumprimento da cota de produção nacional — estabelecida pela LSCA em pelo menos 60% — os proprietários dos canais deverão enviar antecipadamente seu cronograma de programação ao CCA ou à Ursec com um mínimo de 48 horas. Para fins de cálculo da porcentagem, no caso de programas voltados para crianças e adolescentes, educacionais ou ficção, cada hora de programação contará como uma hora e meia. No caso de transmissões de rádio temáticas, com exceção dos musicais, as emissoras serão obrigadas a cumprir metade da porcentagem de produção nacional (30%).

Para obter uma licença para serviços de comunicação audiovisual, a “capacidade econômica” deve ser credenciada, incluindo “certificação contábil do status do balanço” (LA DIARIA, 2017), ativos e passivos.

A lei estabelece, também, que os canais de televisão para assinantes são obrigados a incorporar todos os sinais abertos nacionais em sua grade. Na proposta de regulamentação, acrescenta-se que “os operadores de serviços de televisão para assinantes devem maximizar a qualidade dos sinais a serem transportados, sem discriminar, reproduzindo os mesmos sinais que são entregues a eles”. Além disso, eles devem apresentar esses sinais abertos “em canais contíguos e seguintes da grade de sinal, proibindo a inclusão de sinais internacionais entre eles” (LA DIARIA, 2017).

Sobre as punições, o texto, que ainda não foi confirmado oficialmente pelo governo, também diz que elas variam de simples avisos a uma sanção que atingiria 200 mil dólares (EL OBSERVADOR, 2017). Seriam 63 tipos de infrações — categorizadas em menor, sério e muito grave — pela violação das disposições previstas na LSCA. Há ainda outros pontos de regulamentação, os quais estes e outros

meios de comunicação tiveram acesso, mas, como afirmado acima, ele pode já ter sofrido alterações e, assim, nos resguardemos aos exemplos já colocados.

Mas e o que lei já conseguiu mudar, incidir de fato? A Ursec vem colocando em prática alguns dos artigos da LSCA, mesmo sem regulamentação, principalmente no que se refere ao conteúdo nacional, tanto na TV (60%) quanto no rádio (30%):

Toda semana, no diretório da Unidade Reguladora de Serviços de Comunicações (Ursec), um saco contendo envelopes com os nomes de todas os rádios uruguaios é colocado na mesa e cinco são tomados aleatoriamente. Esses cinco são verificados para determinar se a semana anterior cumpriu a quota de 30% de música nacional [...] (LA DIARIA, 2018).

Nesse sentido, os exemplos de problemas acarretados pela falta de regulamentação são inúmeros. Um deles incluiu, em dezembro de 2017, uma desavença pública entre Andebu e Cuta — representantes respectivamente das TVs abertas e das TVs para assinantes — porque os canais abertos (*los 3 grandes*) queriam ser ressarcidos pelas operadoras da TV fechada pelo fato de os canais serem inseridos no pacote básico, trecho com aval da Suprema Corte de Justiça (GRUPO ISOS, 2017). Exemplo breve de como os impasses, sem a regulamentação da LSCA, seguem. Ou seja, não à toa que esta seção agora encerrada foi intitulada com um ponto de interrogação: “Um passo adiante?”. Os próximos passos do Poder Executivo vão definir se a LSCA de fato conseguirá transformar a realidade da concentração midiática privada do Uruguai.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Uruguai aprovou uma nova lei para o audiovisual após 38 anos da legislação anterior, datada de 1977, do período ditatorial. A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) trouxe avanços históricos em termos de políticas de comunicação e abriu reais possibilidades de se ampliar o processo de democratização da comunicação do país. A aprovação da Lei 19.307 também constituiu importante avanço na disputa pela hegemonia política e cultural de um país cuja comunicação foi historicamente dominada por um grupo reduzido de famílias proprietárias dos meios. Afinal, ao tratarmos de um espaço físico limitado como o espectro radioelétrico, sequer há que se fazer medições complexas para compreender que, ao impor limites ao principal beneficiário histórico deste modelo (o setor empresarial), sobrarão espaço para meios de comunicação comunitários, públicos e de organizações sociais como associações, sindicatos, movimentos sociais e as mais diversas e plurais entidades.

Como vimos, a construção e tramitação de tal texto legal passou por diferentes estágios durante o período analisado por esta pesquisa, entre 2010 e 2014. Sofreu duros impactos após declarações públicas contrárias do presidente da República e, por dois anos consecutivos, 2011 e 2012, a *Frente Amplio* praticamente não tratou do tema, deixando engavetadas as sugestões feitas pelo Comitê Técnico Consultivo e pela CCD, via 16 princípios para uma Comunicação Democrática. Ao final, com acentuado grau de reflexo das demandas apresentadas pela sociedade, o texto aprovado, com poucas exceções, foi bem avaliado pela própria CCD e ainda obteve o devido respaldo jurídico da Suprema Corte de Justiça do país.

A partir da conjuntura apresentada neste trabalho, constatamos que as ações empreendidas pelas organizações da sociedade civil foram cruciais para a aprovação do texto, mas, evidentemente, um fato social desta envergadura apenas poderia se dar via combinação de uma série de elementos, como o papel exercido, ainda que contraditório, pelo Executivo; a existência de um sistema eleitoral que permitiu a abertura de uma “janela de oportunidade” no Parlamento, além das opiniões jurídicas da SCJ que garantiram a constitucionalidade da LSCA. Na nossa análise, de fato, a não existência de qualquer um desses fatores poderia ter inviabilizado todo o processo. Consideramos, ainda, as posições antagônicas, contrárias à lei, lideradas

pela mídia oligopolizada do país. Ainda assim, dois aspectos foram preponderantes para a aprovação da LSCA: a atuação da CCD e a existência de um governo como da F.A, do campo da esquerda, para garantir a aprovação do texto legal — mesmo inserido em um contexto de amplas contradições e hesitações, como apontado.

Neste percurso de melhor compreender o contexto social e político do nosso país vizinho, também investigamos a própria *Frente Amplio*, sua formação, seus aportes teóricos iniciais, as mudanças de opinião e as atuações de suas principais lideranças após a chegada ao poder em 2005. Também foi necessário acrescentar um olhar detalhado sobre as organizações da sociedade civil, compreender suas relações com o Estado e mapear suas principais reivindicações. Em seguida, ao focarmos na CCD, acreditamos que a atuação do grupo no período pode ser relacionada às características de uma parte dos movimentos sociais no país, segundo Moreira (2009): a potencial posição de “anestesiados”, “oficialistas”, com a chegada ao poder de um governo de esquerda, para “revitalizados”, “oposicionistas”, com manifestações de rua, enfrentamentos públicos, críticas às políticas defendidas e executadas pela F.A. Inserir o conjunto da CCD nesse contexto, no entanto, não quer dizer que todos os componentes do grupo corroboram essa análise, apenas que o teor crítico ao Executivo, verificado na ampla maioria das entrevistas, traz elementos para tal. Também sabemos que há organizações — tanto na CCD quanto fora dela — que se posicionam a partir da leitura da conjuntura, ou seja, demonstram “apoio crítico” ao governo principalmente em períodos estratégicos, como aqueles mais próximos às eleições, por exemplo.

A CCD, assim, nesse processo, revelou-se ator fundamental, articulado, unitário, com ações exitosas, de forte impacto político, mas é fato que não conseguiu promover a inserção do tema — e sua consequente mobilização — no conjunto da sociedade uruguaia. Isso pode acarretar — caso o governo não aproveite a frágil maioria parlamentar que tem na legislatura 2015-2020 para regulamentar a LSCA — em dar passos para trás dentro de um processo árduo, que gestou uma lei garantidora de direitos humanos. Para o próximo período, portanto, à CCD ainda cabe seguir se esforçando para chegar de forma mais massiva à sociedade, inclusive para proteger essa legislação de um eventual futuro desfavorável, como ocorreu recentemente na Argentina, quando o presidente Mauricio Macri praticamente determinou o fim da lei sobre o audiovisual com decretos presidenciais. Para que a CCD consiga tal fortalecimento, assim, o chamado “núcleo duro” de atuação precisa ser ampliado, o

que incluiria lidar bem com as divergências internas, sobretudo com o setor comunitário. Tais fatores se mostram essenciais para que as aspirações por uma comunicação mais democrática se transformem em mudança real na vida dos uruguaios.

Também constatamos que a relação entre organizações da sociedade civil e o Estado, ou seja, a disputa por hegemonia nesta arena de conflitos teve lastro histórico no Uruguai. Ainda que existam opiniões sobre o fator partidocêntrico desta sociedade, com o Estado sempre impulsor e executor das transformações, as ações de organizações sociais do início do século XIX — notadamente homens e mulheres operárias — demonstraram que os avanços sociais históricos conquistados pelo país se deram também a partir de ações “de baixo para cima”, ou seja, sempre nessa esfera de relações contraditórias e conflituosas, de disputa da sociedade civil no Estado.

Relações estas que também abordamos ao observarmos que a aprovação da LSCA, segundo uma parte de seus componentes, pode ser inserida no contexto da “nova agenda de direitos” da esquerda uruguia. Ao ressaltar as características progressistas e respeitar os direitos humanos de minorias, o país aprovou uma série de legislações consideradas avançadas, como, além da própria LSCA, a legalização do aborto, a regulação da venda e do consumo da maconha e o matrimônio igualitário (incluindo adoção). Tais lutas, que não se confundem com aspirações liberais de substituição ao Estado, são importantes para um contexto social que almeja alterar o *status quo*. Afinal, conquistas da luta coletiva que forcem o capitalismo a reconhecer e conceder direitos, como no caso das mulheres, negros, LGBTI, meio ambiente, pessoas com deficiência, indígenas, etc, não são novidade na história. As conquistas pontuais de melhores condições de trabalho, de diminuição da jornada, por exemplo, são comemoradas desde o período da Revolução Industrial, pois reforçam, fortalecem a luta antissistêmica.

Assim, quando as lutas chamadas identitárias superam a individualidade, o “fim em si mesmo”, o isolamento, os resultados coletivos constituem passos fundamentais na luta contra-hegemônica; aliás, como bem demonstra a mudança legislativa estudada neste trabalho. Transformar o espaço da comunicação mostra-se, cada vez mais, uma pauta estruturante. Os veículos de comunicação no mundo globalizado, de convergência de meios e investimentos em alta tecnologia, revelam que, como aparelhos privados de hegemonia especiais e geralmente organizados em oligopólios, não só incidem na opinião pública em defesa da ideologia neoliberal, mas

também integram o sistema econômico como atores principais. A LSCA, dessa forma — ao garantir legalmente a proteção de crianças e adolescentes; contemplar temas de igualdade de gênero, LGBTI, pessoas com deficiência, negros; e, ao mesmo tempo, viabilizar alterações na gestão do espectro e limitar a propriedade privada dos meios — abre caminho para a circulação de opiniões mais diversas, plurais, incluindo posicionamentos antissistêmicos, contra-hegemônicos.

Questão fundamental, todavia, é o quanto a aprovação da LSCA quer de fato ser transformada em mudança efetiva. Por isso o ponto de interrogação colocado no título da seção 5: “passo adiante?”. Afinal, tal tipo de mudança social — transformação estruturante na gestão da comunicação — leva tempo para ser implementada. Considerando o período da *Frente Amplio* no poder, de 2005 a 2018, foram 13 anos sem alterações substantivas na propriedade dos meios e na realidade concreta das pessoas. De fato, ainda há tempo, até 2020, para que a LSCA seja regulamentada e colocada em prática. No entanto, isso exige que a hesitação política do governo, verificada até agora, não tenha mais espaço. Sob pena de ser perdida oportunidade ímpar de garantir o futuro do direito à comunicação no país. É por isso que os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, a CCD, seguem pressionando o Executivo, afinal, querem evitar que a F.A siga se aproximando do centro do espectro político e, assim, correndo o risco de retroceder nos avanços legais obtidos em conjunto com parte da própria sociedade civil.

A CCD, assim, deve seguir com a unidade e a pluralidade que a caracterizam, atuando de forma estratégica, articulada, mantendo a pressão para que o governo Tabaré Vázquez regule o texto, porque o período é crucial também para a região. Depois dos avanços regulatórios na comunicação da América do Sul desde a virada do século, como apontado, o momento é de nova ofensiva neoliberal, notadamente por parte de Brasil, Argentina e Chile. Assim, torna-se ainda mais indispensável colocar em prática leis com potencial de combate aos discursos hegemônicos. No caso do Uruguai, há que se rever a aliança da F.A com os setores econômicos neoliberais, para que projetos de transformação social sejam colocados em prática de forma mais célere e sem hesitações. Nesse sentido, como afirmado, a não regulamentação por parte do governo da F.A enfraquece a luta contra-hegemônica não apenas no país, mas na região.

Por sua vez, saliente-se novamente a necessidade de a CCD seguir encarando o desafio de demonstrar a toda sociedade uruguaia a importância da LSCA. Isso

porque os discursos dos meios de comunicação oligopólicos de que o texto aprovado resulta em censura e cerceamento à liberdade de expressão devem se intensificar daqui para frente. Como vimos, o grupo historicamente identificado como Canal 4, da família Romay — que hoje tem a maior quantidade de meios de comunicação no país (GÓMEZ, 2017) — terá que abrir mão de concessões para cumprir a legislação. A aprovação da LSCA, portanto, foi apenas o primeiro passo, pois ainda há muito por fazer. Entre outros aspectos, pode-se citar a elaboração e aprovação de projetos de lei substitutivos com vistas a garantir os direitos negados por parte das decisões da SCJ. Alguns merecem destaque, como a garantia de percentual na grade de programação da TV e do rádio para a produção independente; evitar a propriedade cruzada feita por empresários que querem investir na radiodifusão e no provimento de internet; além da limitação, por grupo de comunicação, do número de assinantes da TV fechada, evitando monopólios e oligopólios. Ainda, há que se debater e solucionar a demanda colocada pela CCD sobre uma composição menos centrada no Poder Executivo do Conselho de Comunicação Audiovisual (CCA).

Dessa forma, em conclusão, há expectativa de que a relação entre os aportes teóricos e a trajetória da CCD evidenciada neste trabalho possa servir de base para a continuidade de estudos sobre tais temas — que podem ser ampliados na comparação entre mais países e com a adoção de novos olhares sobre a conjuntura sul-americana.

No caso do Brasil, a contribuição pretendida nesta pesquisa nunca envolveu simplesmente aplicar ou transportar a realidade uruguaia para cá. Isso é tão impossível quanto indesejável. Cada sociedade, cada país, deve conhecer sua própria história, avaliar a correlação de forças e a conjuntura favorável para viabilizar a democratização dos meios e seguir no combate contra-hegemônico. Mas, simultaneamente – e essa foi a intenção primordial deste trabalho – faz-se necessário também compreender as articulações sociais de países que avançaram no tema, as contradições e os conflitos internos, as opiniões dos diferentes atores, para que se aprimore a busca por semelhanças e soluções passíveis de inspiração. Como a realidade de concentração midiática privada une os países da região, ações contra-hegemônicas bem executadas podem servir de exemplo para se alcançar sociedades mais livres, justas e igualitárias.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge. **A relação entre mídia e Sociedade Civil em Gramsci**. Revista Compolítica, Rio de Janeiro: Compolítica, n. 1, v. 1, mar./abr., 2011.

ALONSO, Jimena. **Los uruguayos y las vías. La influencia de la revolución cubana y de la vía chilena al socialismo en la izquierda uruguaya: alianzas, estrategias y proyectos (1958-1973)**. Universidade Nacional de La Plata: Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação. La Plata, 2015.

ASSOCIAÇÃO MUNDIAL DE RÁDIOS COMUNITÁRIAS. **Comunicado de AMARC ante Decreto de TV Digital del 31 de diciembre de 2012**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/8p8Jv8>>. Acesso em: agosto de 2017.

ADMINISTRAÇÃO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Tecnología 4.5G está en Uruguay de la mano de Antel**. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qvtQab>>. Acesso em: Nov. de 2017.

AGUIAR, César. **La historia: Opinión Pública en el Uruguay**. Prisma 15, Montevideu, 2000.

ARAÚJO, Alex Rodrigo Medrado; OLIVEIRA, Thainan Paz. **A comunicação pública do Uruguai: tropeços e andanças em direção à cidadania**. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil: 2012/2013. Indicadores e tendências. Brasília: IPEA, 2013.

ARÉCHAGA, Justino. **La constitución nacional**. Montevideo: Cámara de Senadores, 1998.

BACCHETTA, Víctor. **El asesinato de Arbelio Ramírez**. Montevideu: Doble clic editorial, 2010.

BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis: Editora Insular, 2012.

BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. **Lei de meios no Uruguai: uma aproximação comparativa entre marcos legais de radiodifusão**. VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação, Rio de Janeiro: PUC, 2015.

BARBERO, Raúl. **De la galena al satélite: Crónica de 70 años de radio en el Uruguay. 1922-1992**. Montevideo: Ediciones de la Pluma, 1995.

BARBOSA, Beatriz Costa; MODÉ, Giovanna. **A sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia**. São Paulo: Intervenções, 2007.

BAYLEY, Miguel Aguirre. **Frente Amplio: La admirable alarma de 1971. Historia y documentos**. Montevideo: Ediciones Cauce, 2005.

BECEIRO, Ildefonso. **La radio y la TV de los pioneros: cronología y anécdotas de un fenómeno uruguayo**. Montevideo: Banda Oriental, 1994.

BIANCHI, Álvaro. **Gramsci além de Maquiavel e Croce: Estado e sociedade civil nos “Quaderni del cárcere”**. Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social; Universidad del Zulia; Maracaibo, Venezuela, 2006.

BIANCO, Nelia Rodrigues Del; ESCH, Carlos Eduardo Machado da Costa; MOREIRA, Sonia Virginia. **Lei de meios como estratégia de fortalecimento da radiodifusão pública: o caso da Argentina, Equador e Uruguai**. Intercom, Foz do Iguaçu / PR. 2014.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOLAÑO, César (Org.). **Comunicação e a crítica da economia política: perspectivas teóricas e epistemológicas**. Aracaju: Editora UFS, 2006.

_____. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **A profissão de sociólogo, preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 1990.

BRASIL. Ministério Público Federal Procuradoria Regional dos Direitos dos Cidadãos. **Ação Civil Pública** (nº 1.34.001.004475/2015-16).

BRUSCHERA, Oscar. **Las líneas fundamentales del programa del Frente Amplio**. Cuadernos de Marcha, Montevideo, n. 47, p. 2 - 3, março de 1971.

BRUSCHERA, Oscar. **Una victoria para celebrar, muchas enseñanzas para recoger**. Marcha, Montevideo, 11 set. p. 7, 1970.

BUSQUEDA, Semanário. **El Poder Ejecutivo afina los “detalles” para reglamentar la “ley de medios” y “superar” inconstitucionalidades que señaló la Corte**. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/477LBt>>. Acesso em: out. 2017.

BUQUET, Daniel; ARMAS, Gustavo de. **La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica**. In: LANZARO, Jorge (Ed.). La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno. Montevideo: Editorial Fin de Siglo e Instituto de Ciencia Política, 2004.

CAETANO, Gerardo. In: RABUFFETTI, Mauricio (Org.). **José Mujica. La revolución tranquila**. Montevideo: Editorial Aguilar, 2014.

_____. Enciclopédia latinoamericana. 2016. **Uruguay**. Disponível em: <<https://goo.gl/FByA9k>>. Acesso em: set. 2017.

CALVO, Juan José. **Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay**. 2013. Disponível em: <<http://www.trilce.com.uy/pdf/Atlas-Afro.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

CANAL 10. Disponível em: <<http://www.canal10.com.uy>>. Acesso em: maio de 2016.

CANAL 180. **Mujica sobre Casal, Clarín y la ley de medios**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/jgeJvr>>. Acesso em: dez. 2017.

CAINFO. **FA postergó de ley de medios para después de octubre**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/bev1u8>>. Acesso em: dez. 2017.

CARAS Y CARETAS. **Unesco calificó positiva la ley de médios**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ikLuEu>>. Acesso em jan. 2018.

CELIBERTI, Lilián. **Lançamento dos 16 princípios para uma Comunicação Democrática**: áudio da apresentação [dezembro de 2010]. A íntegra encontra-se transcrita em “Apêndices”.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. **E agora, não é censura?** 2010. Disponível em <<https://goo.gl/xuXgzh>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos**. 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/E16Bf8>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CODATO, Adriano; PERISSINOTO, Renato. **Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista**. BIB, São Paulo, n. 70, p.31-50, 2010,.

COMPARATO, Fábio Konder. **Parecer sobre ato, formal ou informal, de cessão ou arrendamento a terceiros de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, efetuado por um concessionário**. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/xUd7XW>>. Acesso em: 25 maio 2016.

COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA. **Foro de Comunicación y Participación Ciudadana**: Carta constitutiva. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/iLQtro>>. Acesso em: dez. 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. Rio de Janeiro: DPA Editora, 2000.

_____. **Entrevista com Carlos Nelson Coutinho**. Revista Teoria e Debate, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CORTE ELEITORAL. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/BhmmSX>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**; tradução Heci Regina Candiani. – 1.ed – São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMASI, Carlos. El preámbulo: los años 60, en Carmen Apratto y otros. **El Uruguay de la dictadura 1973-1985**, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004

_____. **La dictadura Cívico-Militar: Uruguay 1973-1985**. Montevideo: ebo, 2009.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DIARIO CORREO PUNTAL DEL ESTE. **Peligrosa Ley de Medios**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/o8N2Q1>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

DIARIO LA REPUBLICA. **Ley de Medios: Vázquez anuncia como “prioridad” su reglamentación**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Lwr9Rc>>. Acesso em: dez. 2017.

DOMINZAIN, Suzana. **Imaginários y Consumo Cultural: tercer Informe Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural**. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, Uruguay, 2014.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **A questão dos intelectuais em Gramsci**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 118, p. 265-293, abr./jun. 2014.

EL OBSERVADOR. **Reglamento de la ley de medios prevé multas de hasta US\$ 200 mil**. 2017. Disponível <<https://goo.gl/RJZBRh>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Ley de medios: Muchos fallos, poco cambio**. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/8iWocG>>. Acesso em: 18 out. 2017.

EL PAIS, **Canais acionarão Corte pela lei de meios**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/XVV6F6>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

_____. **El Frente recuperó la mayoría en Diputados**. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Gd5xxZ>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ESPECTADOR. **José Mujica dijo que piensa tirar a la papelera el documento sobre una ley de medios**. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/73zyCK>>. Acesso em: 06 maio 2017.

FALERO, Alfredo. **Sociedad civil y construcción de nueva subjetividad social en Uruguay: condicionamientos, conflictos, desafíos**. Movimientos sociales y conflicto

en América Latina, Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003.

FARAONE, Roque. **Estado y TV en el Uruguay**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1989.

FERNÁNDEZ, José; BUQUET, Gustavo; KAPLÚN, Gabriel. **Economía política de la reforma de la comunicación en Uruguay**. Jornadas de Investigación FIC-UDELAR, Montevideo, 2015.

FLORES DAPKEVICIUS, R. **El sistema electoral en el Uruguay: ley de lemas**. 2011. Disponível em <<https://goo.gl/iPWRPa>>. Acesso em: dez. 2017.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **EUA, Alemanha e Reino Unido limitam concentração da mídia**. Disponível em <<https://goo.gl/tJjVZV>>. Acesso em: 17 agos. 2016.

FOX, E. **Latin American Broadcasting: from tango to telenovela**. Luton, UK: John Libbey Media, 1997.

FRENTE AMPLIO - PROGRAMA, **Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005–2010**. Porque entre todos otro Uruguay es posible. Montevideo, 2003.

GALLICCHIO, Eduardo Gregorio Esteva. **Los estados de excepción en Uruguay: Hipótesis, aprobación y controles jurídicos o jurisdiccionales**. Ius et praxis, Montevideo, 2002.

GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. **La izquierda uruguaya (1971-2004): Ideología, Estrategia y Programa**. BIBLID, Universidad de la República, 1130-2887 44, 87-114. 2006.

GEOLKIEWSKY, Horacio Nigro. **La Galena del Sur**. 2011-2017. Montevideu. 2017. Disponível em <<https://lagalenadelsur.wordpress.com/>>. Acesso em: dez de 2017.

GERALDES, Elen; RAMOS; Murilo César. SOUSA, Janara Kalline Sousa; PAULINO, Fernando Oliveira; NEGRINI, Vanessa; Luísa, MONTENEGRO e TELES, Natália. **O Direito Humano à Comunicação e à Informação: em busca do tempo perdido**. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de et al. (orgs). O direito achado na rua: introdução crítica a justiça de transição na América Latina. Brasília: UnB, 2017.

GIUSTI TAVARES, J. A. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

GÓMEZ, Gustavo. **Las políticas de comunicación de los gobiernos progresistas del Cono Sur**. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/u5hB7y>>. Acesso em: dez de 2017.

GONZÁLEZ, Luis E.; QUEIROLO, Rosario. **Las elecciones nacionales del 2004: Posibles escenarios**. In: CAETANO, Gerardo (Ed.). Elecciones 1999/2000. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2000.

GONÇALVES, Maurício Bernardino. **Boaventura de Sousa Santos e a “pós-modernidade de contestação”**: Algumas notações marxistas. Aurora, ano V, n. 8, p. 1-17.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. **Mídia dados Brasil 2010**. 2014. Disponível em <<http://midiadados.digitalpages.com.br/html/reader/119/18334>>. Acesso em: 10 out. 2016.

GRUPO ISOS. **Comunicado de la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados a la opinión pública**. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ziqYzg>>. Acesso em: dez de 2017.

HARNECKER, Marta. **Frente Amplio: Los desafíos de una izquierda legal**. Conversación con dirigentes del Frente Amplio de Uruguay sobre la historia del FA. Uruguay: Editorial La República, 1991.

INFOYCOM. **Declaración de AIR por proyecto de ley de medios**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/7gZcf5>>. Acesso em: dez de 2017.

_____. **Presidente de Suprema Corte de Uruguay afirma que sentencias sobre Ley de Médios sientan jurisprudencia: “una buena ley que supera el test de constitucionalidad”**. 2016. Disponível em <<https://goo.gl/GRvJYV>>. Acesso em jan.2018.

_____. **Unesco ofreció al gobierno acompañamiento para la instrumentación de LeySCA y sus organismos competentes**. 2016. Disponível em <<https://goo.gl/FH3HPs>>. Acesso em jan.2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Encuesta Continua de Hogares 2015**. Montevideu: 2016.

INTERVOZES. **Arrendamento já é irregular e deve ser coibido**. 2012. Disponível em <<https://goo.gl/iLgW3U>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

INNOCENTINI, Mário. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Editora São Paulo: Tecnos, 1979.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no MERCOSUL**. Salvador: Ed. da Universidade Federal da Bahia, 2000.

JIMENEZ, Keila. **Globo fatura R\$ 7 bilhões em 2009**. 2010 Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em:

KAPLÚN, Gabriel. **Políticas de comunicación: cambios y resistências**. Revista Fronteras, Estudos midiáticos, IX(1), p. 5-11. 2007.

_____. **La izquierda, los medios y el miedo**. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/bP5jbs>>. Acesso em: dez de 2017.

_____. **TV digital en Uruguay: el potencial democratizador**. XIV Encuentro de Facultades de Comunicación Social de América Latina. Lima, Peru, Octubre 2012.

_____. Entrevista. **Políticas de comunicações no Uruguai**. Revista Brasileira de Políticas de Comunicação, Brasília, 2012.

_____. Entrevista para BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. **Lei de meios no Uruguai: uma aproximação comparativa entre marcos legais de radiodifusão**. In: VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Rio de Janeiro: PUC, 2015.

KIERSZENBAUM, Leandro. **“Estado peligroso” y Medidas Prontas de Seguridad: Violencia estatal bajo democracia (1945-1968)**. Montevidéo. 2009.

KONDER, Leandro. **Em torno de Marx**. Boitempo Editorial. São Paulo, 2010.

LA COALICIÓN POR UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA. Disponível em: <<http://www.foyc.com.org.uy>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LA DIARIA. **Rami plantea objeciones a ley de medios pero discrepa con el tenor de las críticas de Andebu**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/GZNUeV>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Manos arriba**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/svpLpx>>. Acesso em: dez de 2017.

_____. **Ursec sancionará a Concierto Urbana FM por no cumplir con cuota de música nacional**. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/NLkby6>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. **Ejecutivo terminó de redactar reglamentación de la ley de medios y ahora recibirá aportes de la sociedad civil**. Disponível em: <<https://goo.gl/BGy3gv>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

LANZA, Edison; BUQUET, Gustavo. **La televisión privada comercial en Uruguay**. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación. Uruguay: Fundação Fridrich-Ebert-Stiftung, 2011.

LANZA, Edison; BUQUET, Gustavo. RADAKOVICH, Rosario. **Diversidad y programación en la televisión abierta en Uruguay**. Uruguay: Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

LANZA, Edison. **Lançamento dos “16 princípios para uma Comunicação Democrática”**: áudio da apresentação [dezembro de 2010]. A íntegra encontra-se transcrita em “Apêndices” deste trabalho.

LANZARO, Jorge Luis. **Os Partidos Uruguaios: a transição na transição**. Opinião Pública, Campinas, v. IX, n. 2, p. 46-72, Outubro, 2003.

LANZARO, Jorge Luis (Coord.) **La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno**, Montevideo: Ed. Fin de Siglo, 2004.

LARA, Glauciene Diniz. **Desconcentração na Comunicação Audiovisual Argentina: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios**, 2013. 344 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2013.

LATINOBARÓMETRO, 1995-2017. **Crecimiento do PIB 2017 corresponde à Pesquisa Econômica da América Latina e do Caribe 2017**. Montevideú, 2017.

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

_____. **Idéia é relançada 30 anos depois**. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/xAWZhX>>. Acesso em: dez de 2017.

LÓPEZ Maya, Margarita; IÑIGO, Cacarrera Nicolás; CALVEIRO, Pilar. Política de calle y contrahegemonía. **Luchas contra hegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina**, Buenos Aires: CLACSO, 2007.

LUNA, Juan P. **¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista**. In: LANZARO, Jorge (Ed.) **La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno**. Montevideo: Editorial Fin de Siglo e Instituto de Ciencia Política, 2004.

LANZARO, Jorge. **Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina**. Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 19 N°1 - ICP – Montevideo, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/AqdPH9>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

MANRIQUE, Pérez. **La coalición por una comunicación democrática**. 2016. Disponível em <<https://goo.gl/GRvJYV>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

MARCHESI, Aldo. **El presente de la dictadura**: Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay. Montevideo: Trilce, 2003.

MARENCO, André; SERNA, Miguel Serna. **Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo no Brasil, Chile e Uruguai**. Revista Brasileira De Ciências Sociais, v. 22, n.64. p. 106, 2007.

MARQUES, Rodolfo Silva; OLIVEIRA, André Silva de. **A Regulação da Mídia na América do Sul no período 2003-2015: análise comparada entre Brasil e Argentina**. I Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

MARRERO, Adriana; CAFFERATTA, Graciela. **Educación, Estado y política en Uruguay: del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía)**. Revista Brasileira de Políticas de Comunicação, Revista Iberoamericana de Educação, n. 48, p. 187-206, 2008.

MARTINO, L. C. **A atualidade mediática: o conceito e suas dimensões**. In: XVIII Encontro da Associação Brasileira de Programas de Pós-graduação em Comunicação (Compós). Belo Horizonte, 2009.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista (1848)**. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). São Paulo: Boitempo, 1998.

_____. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín (dir.). **Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina**. Buenos Aires: IPyS, 2006.

MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. **Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de medios en la América Latina del siglo XXI**. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

MELO, Paulo Victor. **Leis de Mídia na América Latina e mecanismos de impedimento à concentração da propriedade**. VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Rio de Janeiro: PUC, 2015.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. Brasília: UNESCO, 2011.

MORAES, Dênis de. **Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia. A contribuição Teórica de Gramsci**. Revista Debates, Porto Alegre, v.4, n.1, 2010.

_____. **A lógica da mídia no sistema de poder mundial**. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, v. VI, n. 2, Mayo - Ago. 2004.

_____. **Imaginário social, hegemonia cultural e comunicação. A batalha da mídia**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

_____. RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013.

MOVIMIENTO DE LIBERTACIÓN NACIONAL - Tupamaros. **Cómo y por qué surge el Frente Amplio.** Archivo Chile. Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME, 1971.

MONESTIER, Felipe. **Familia e identidad partidaria: razones para el éxito de una nueva tradición política en Uruguay.** Prisma 16, 2001.

MOREIRA, Carlos. **Problematizando la historia de Uruguay: un análisis de las relaciones entre el Estado, la política y sus protagonistas.** Montevideo. 2008.

_____. **Movimientos populares y luchas sociales en Uruguay.** Interseções, Rio de Janeiro, v. 12 n. 2, p. 283-300, dez. 2010.

MOREIRA, Constanza. **Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay.** 2004. Ediciones Trilce, Montevideo.

_____. **Comportamiento electoral y cultura política.** In: CAETANO, Gerardo (Ed.) Elecciones 1999/2000. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2000.

MOREIRA, Gislene. **Las hormigas de macondo: Contrahegemonía y políticas de comunicación comunitaria en Argentina, Brasil y Venezuela.** 2011. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Flacso, México, 2011.

MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da Constituinte: Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil.** 1994. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

MUJICA, José Pepe. **Mujica a favor de regular los medios de comunicación.** 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/M5AbTF>>. Acesso em: jan. 2018.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx.** Expressão Popular, 2011.

ORGANIZACION DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS. **Encuesta Latinoamericana de Hábitos y prácticas culturales 2013.** 2014. Disponível em: <<http://www.oei.es/publicaciones/LatinobarometroWeb.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

PASSOS, Ana Maria Simões. **Plurinacionalidade e interculturalidade na regulação da mídia: o caso do Equador.** 2016. 227 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PEREIRA, Antonio. **La apertura democrática y el Canal 5: entre la innovación y el fracaso.** Facultad de Información y Comunicación, 2014.

PIMENTEL, Matheus. **Por que o Uruguai é pioneiro em liberdades individuais na América Latina**. 2017. Disponível em <<https://goo.gl/LcsKCd>>. Acesso em: dez de 2017.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

PRATS, Luis. **Ayer te vi**. Crónicas de la televisión uruguaya. Montevideo: EBO, 2009.

RAMOS, Murilo César. A Agenda Proibida – meios de comunicação e revisão constitucional. Universidade e Sociedade, ano III, n. 5, p. 15-20. jul. 1993.

_____. **As Políticas Nacionais de Comunicação e a Crise dos Paradigmas**. In: ZYLBERBERG, Jacques; DEMÉRS, François (Org.). L'Amérique et les Amériques. Saint-Foy (Québec): Les Presses de L'Université Laval, 1992.

_____. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas**. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

_____. SANTOS, Suzy dos. (Org.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

_____. **Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina**. RECIIS, Rio de Janeiro, 2010.

RICO, Álvaro (Coord.). **Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de estado en Uruguay (1973-1985)**. Montevideo: CEIU, 2008.

RODRÍGUEZ, Lourdes. **Hacia una ley de servicios de comunicación audiovisual**. Relatoria del proceso de participación y consulta. Uruguay: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. **Aprobada la Ley de Comunicación Audiovisual: ajustes y un nuevo reto**. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/jH5Pyo>>. Acesso em: dez de 2017.

_____. **Monitoramento da Propriedade da Mídia**. Disponível em <<http://brazil.mom-rsf.org/br/>>. Acesso em: dez de 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Sociologia das ausências e das emergências**. 2008. Disponível em: <www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf>. Acesso em: dez de 2017.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México. FCE, 2016.

SELL, Hannah. **A política identitária e a luta contra a opressão**. Socialism Today, Nº 192 (revista mensal do Socialist Party, CIT em Inglaterra e no País de Gales). 2015.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA. **Poder Judicial de la República Oriental del Uruguay**. 2016. Disponível em: <www.poderjudicial.gub.uy>. Acesso em: 11 jan. 2017.

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA. **Uruguay, Nunca Más. Informe sobre la violación a los DD.HH. (1972- 1985)**. Montevideo: SERPAJ, 1989.

SCHELOTTO, Magdalena. **La dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985): militarización de los poderes del estado, transición política y contienda de competencias**. Montevideo, 2015.

SIMIONATTO, Ivete. **O social e o político no pensamento de Gramsci**. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?id=294&>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

SUBESTADA. **Democratización de los medios divide interna del astorismo**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/WaaPwK>>. Acesso em: dez. 2017.

TEORIA E DEBATE. **Entrevista com Carlos Nelson Coutinho**. Entrevistadores: Emiliano José e José Corrêa Leite. Revista da Fundação Perseu Abramo. 2002. Disponível em <<https://goo.gl/G1oZ6q>>. Último acesso em: junho de 2017.

TORRES, Inês. **La comarca y el mundo: el SODRE en el contexto de surgimiento de la radiodifusión pública en América Latina**. Primeras Jornadas de Investigación – FIC – Udelar, 25-27, noviembre 2015.

TRISTÁN, Eduardo Rey. **La violencia política en la conformación del Estado Uruguayo**. Dossier Uruguay, Observatorio Latinoamericano, Buenos Aires, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. **Desarrollo Mediático en Uruguay: diagnóstico, perspectivas y desafíos**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/RR4Mfz>>. Acesso em: dez de 2017.

_____. **Indicadores do Desenvolvimento da Mídia**. 2010. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102POR.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. **Um mundo, muitas vozes - Comunicação e informação na nossa época**. Rio: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

_____. **Tendências mundiais sobre liberdade de expressão e desenvolvimento da mídia** / editado por Courtney C. Radsch e Rachel Pollack. – Brasília: UNESCO, 2016. 108 p.

UNIVERSIDADE DA REPÚBLICA, Banco de Dados da Faculdade de Ciências Sociais. Disponível em: <<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/elecciones-legislativas-legislative-elections/>>. Acesso em: dez de 2017.

_____, **Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en Uruguay (1973-1985)**. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos (CEIU), 2008.

URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai**. Promulgada em 1967. Uruguai: editora, 1967.

_____. Suprema Corte de Justiça. **Sentença nº 248**, que analisa a constitucionalidade da Lei 19.307. Montevideú: 2016.

_____. Suprema Corte de Justiça. **Sentença nº 276**, que analisa a constitucionalidade da Lei 19.307. Montevideú: 2016.

_____. Suprema Corte de Justiça. **Sentença nº 79**, que analisa a constitucionalidade da Lei 19.307. Montevideú: 2016.

_____. Suprema Corte de Justiça. **Sentença nº 462**, que analisa a constitucionalidade da Lei 19.307. Montevideú: 2016.

_____. Ley n. 19.307. **Ley de médios. Regulación de la prestación de servicios de rádio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual**. 2015. Disponível em: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307->. Acesso em 30/01/2017.

_____. Constituição (1967). **Constitución de la República Oriental del Uruguay**.

UNIDADE TEMÁTICA DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO, 2003. **Políticas de comunicação: cambios y resistências**. In GÓMEZ, G. 2004. Dossier Información, comunicación y medios. Montevideo, Fesur.

VALENTE, Jonas. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.102 p.

VEJA. Acervo Digital Abril. **Entrevista José Mujica**. 2010. Disponível em <<https://goo.gl/sEJRmW>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

YAFFÉ, Jaime. **Al centro y adentro**. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay. Montevideo, 2005.

WERNER, Fabián. G. Gómez (coordinador). E. Lanza, P. Baleato, G. Kaplún, M. Prats. **Gobierno Del Frente Amplio y Políticas de Comunicación 2010-2014**. Montevideo, 2015.

APÊNDICES

Transcrição de Áudios: Edison Lanza e Lilián Celiberti

Em dezembro de 2010, o evento da CCD com o lançamento dos 16 princípios para uma Comunicação Democrática contou com falas de apresentações de 19 pessoas, todos componentes da organização. A maioria fez a leitura de um dos princípios, enquanto Edison Lanza e Lilián Celiberti fizeram falas mais abrangentes. Abaixo, a transcrição dessas duas falas:

1) Edison Lanza

Advogado e jornalista, atual Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

“Bom dia a todas e todos cidadãos e cidadãs. Uma questão que pode parecer contra senso, mas quando estávamos organizando esse evento, sentimos que em todo o país há um certo medo, entre aspas, às vezes, de discutir esses temas abertamente, sobretudo se o assunto são os meios de comunicação. E uma das aspirações que temos é que, com essa apresentação, esse debate chegue a todas as cidadãs e cidadãos. Que esse debate não seja de especialistas ou de poucas pessoas. Estamos celebrando nesse ano os 30 anos de quando ganhou o “NO” aqui no Uruguai [plebiscito convocado pela ditadura para tentar legitimar o regime] e temos uma lei da época da ditadura ainda vigente no país. Achamos que esse é o momento para esse debate e a Coalizão se formou para trabalharmos pela democratização da comunicação e por maiores garantias para a liberdade de expressão. Primeiro porque o país avançou muito em conquistas de espaços de liberdade e de limitar o poder do Estado na ingerência de direitos humanos, como o de buscar, receber e transmitir informações. O Parlamento tem aprovado nos últimos cinco ou seis anos importantes leis, como a das rádios comunitárias, como a lei de penalização dos delitos de comunicação ou como a lei de acesso a informação pública. Estamos talvez centrados na ideia de que o Estado é sempre um potencial inimigo da liberdade de expressão. No entanto, as organizações

privadas de meios de comunicação e a falta de regras claras sobre a distribuição do espectro radioelétrico — que é em definitivo um bem público — também comportam uma ameaça dessas liberdades e da participação de todas e todos. Então, chegou o momento de, com maturidade e segurança, enfrentar esse tema finalmente. Avançamos bem na pluralidade no que diz respeito ao setor comunitário, da lei, mas não ocorre o mesmo com o setor comercial privado e com o setor público. É um momento oportuno para avançar porque o governo colocou esse tema na mesa e é uma oportunidade política para discutirmos. A Coalizão, de algum modo, por meios de seus representantes, participa do CTC para elaborar a base de uma lei de comunicação e, digamos claramente: nunca se havia dado um espaço institucional onde se debate o tema dos meios de comunicação, das regras, dos direitos dos cidadãos. Um espaço onde estão representados todos os atores, como o privado comercial. Diferente de quando eles se reuniam em segredo com o Executivo e nós sabíamos apenas quando as decisões eram tomadas. O CTC está integrado por 15 cidadãos que representam esses distintos atores e que estão debatendo de forma pública, com sessões abertas, os diversos temas que deveriam compor um sistema de comunicação democrático. Por isso, a Coalizão se propôs de algum modo a colocar as inquietações, as propostas das organizações da sociedade civil. E ela tem sido um ator relevante inclusive para discutir os temas mais polêmicos, como os que têm a ver com a concentração dos meios e a possibilidade de, pelo uso do espectro, haver alguma contrapartida para o Estado, além dos direitos de crianças e adolescentes e outros. Então, estamos com uma oportunidade histórica e para isso é necessário trabalharmos, consensuar propostas, na capacidade de incidir também no Parlamento — aproveitando para agradecer a presença hoje de alguns membros do Parlamento — já que acreditamos que haja interesse em todos os setores políticos nesse tema”.

2) Lilián Celiberti

Ativista da organização feminista *Cotidiano Mujer*, é considerada uma das poucas sobreviventes dos sequestros da Operação Condor, nome dado à união das ditaduras militares do Cone Sul para troca de métodos, ações e informações. Presa por militares uruguaios no Brasil, na rodoviária de Porto Alegre, em 1978, o caso teve ampla repercussão após publicação de uma reportagem na revista brasileira *Veja*.

“Bom dia a todas e todos. É um prazer para mim, em nome da Coalizão, dar início ao que, no dia de hoje, é a exposição pública dos 16 princípios para uma Comunicação Democrática que elaboramos coletivamente nesse processo de debate. Queria complementar que, como membro do CTC, percebo que esse tem sido um espaço muito proveitoso de intercâmbio de opiniões e debates, mas que na verdade precisa ser ampliado ao nível de toda a sociedade. E temos esse desafio como Coalizão. As regras do jogo, da organização e da exploração de frequências, sempre foram uma negociação entre duas partes e em segredo: o Estado e os meios de comunicação. E, em um país democrático, a cidadania também deve ser um ator protagonista. Por isso a Coalizão, como parte de uma cidadania ativa, plural e diversa, vem cumprindo um papel nesse sentido. Para cada um dos temas que discutimos no Comitê, a Coalizão elaborou uma posição escrita que foi exposta, debatida, com muitos atores com outras posições, com debates polêmicos. Talvez até possamos nos aprofundar sobre alguns desses temas aqui hoje, até porque são bastante eloquentes e dizem respeito justamente à qualidade da democracia. Em última instância é isso, quando falamos de meios, que estamos falando: de qualidade democrática. E esses direitos e essas vozes foram expressadas a partir dessa colaboração coletiva. Na regulação dos meios, dos direitos que interessam à cidadania, como o direito dos usuários e consumidores, direitos de crianças e adolescentes, direito das mulheres, das identidades de gênero e de diversidade sexual, direitos de acesso de coletivos de pessoas com deficiência e dos direitos humanos. Dessa perspectiva, falamos dos mecanismos de responsabilidade, dos códigos de ética que são necessários e que requeremos como cidadãos. Justamente porque a qualidade da comunicação se dá em um país democrático pela articulação de dois princípios: a liberdade de expressão e o princípio da igualdade. E, se estes não estiverem articulados, violentam os direitos de setores da sociedade, que deixam de ter voz. Essa Coalizão trabalha por mais democracia, mais liberdade de expressão, mais direitos no âmbito midiático, mais vozes. Não é uma coalizão contrária a ninguém, nem se propõe em suplantar aos meios privados ou limitar sua autonomia, como tem sido divulgado para desinformar. Essa é uma parte de um debate que temos que encarar. E vamos encarar como sociedade, para apresentar um projeto de lei. Uma lei de meios é necessária para protegermos todos os cidadãos e assegurar a liberdade de expressão de todas as vozes, garantir pluralismo, e que pontos de vista contrapostos jamais sejam suprimidos. Isso é importante, fundamental para a qualidade democrática. Esperamos que os princípios

que estamos apresentando hoje encontre um amplo consenso na cidadania uruguaia e seja a base de uma nova lei de serviços audiovisuais. Obrigado”.