

A tensão entre concentração e direito à informação. Um desafio para a democracia

83

BEATRIZ SOLIS LEREE

RESUMO

Este texto apresenta uma reflexão em torno das conseqüências dos altos níveis de concentração midiática no México. Proporciona dados precisos sobre a forma como o Estado administrou o espectro radioelétrico, violando o uso social desse serviço de interesse público e tendo como principal conseqüência a concentração das telecomunicações, especialmente a televisão aberta. Serve como exemplo o debate que ocorre no México em 2006 e 2007 sobre a reforma das leis federais de rádio e televisão e a de telecomunicações, qualificada como “Lei Televisa” e que tinha como eixo principal a consolidação do modelo concentrador da televisão e sua rápida passagem à convergência tecnológica e aos serviços de telecomunicações. Graças à ação de inconstitucionalidade promovida por senadores e à histórica sentença da Suprema Corte de Justiça, seus principais artigos foram invalidados, o que gerou uma nova etapa legislativa, que na agenda pública tem como consenso a necessidade de que o poder midiático seja regulado.

Quando recebi a tarefa de preparar um texto refletindo sobre o papel da concentração midiática e como ela afeta o exercício do direito à informação em uma sociedade democrática, o México estava mergulhado no debate que a Suprema Corte de Justiça realizava sobre a revisão da ação de inconstitucionalidade interposta por 47 Senadores da Republica em maio de 2006,

contra as reformas das leis de rádio e televisão e a de telecomunicações que haviam sido aprovadas no Congresso em meio a fortes questionamentos que não conseguiram deter sua aprovação nem sua promulgação, em 22 de abril de 2006.

Um dos eixos fundamentais do questionamento dessas reformas estava precisamente na evidência do fortalecimento que elas dariam ao duopólio televisivo mexicano e ao fenômeno de concentração no setor; as novas regras favoreciam os operadores que concentram grande parte do espectro radioelétrico mexicano e a reforma foi bem qualificada como “Lei Televisa”, por ser esta a empresa que havia promovido, cabalado e defendido a proposta e, é claro, a mais beneficiada por sua aprovação. É por isso que para falar sobre a dicotomia democracia/concentração, será de enorme utilidade usar o caso específico desse debate.

Sem dúvida, também contribuirá com exemplos pontuais sobre um tema amplamente discutido e frente ao qual é difícil encontrar ângulos novos para um velho problema.

SITUANDO O PONTO DE PARTIDA

O fenômeno da concentração nos meios eletrônicos mexicanos é algo mais que um dado estatístico. Ele acarreta necessariamente repercussões diretas em esferas que não se limitam ao valor econômico da concentração da propriedade ou titularidade das licenças, e a isso devemos acrescentar a concentração que ocorre na operação mesma das frequências.¹ Como conseqüência desse grau de concentração, temos também que o investimento publicitário segue a mesma dinâmica marcada pela posse e operação midiática e se concentra nas grandes operadoras, limitando e marginalizando a concorrência.

Sem dúvida, uma conseqüência mais delicada é a da limitação de direitos fundamentais como a liberdade de expressão e o direito à informação, e as barreiras de acesso às frequências para novas operadoras que poderiam não só gerar uma possibilidade de pluralidade, mas garantir mecanismos para a equidade no exercício de direitos básicos. Por outro lado, concentra-se também a fonte de informação e opinião dos cidadãos, moldam-se os gostos e

1. No México, é prática comum, especialmente no rádio, da qual a titularidade ou posse formal se encontra dispersa por muitas operadoras; não obstante, elas entregam ou “alugam” suas frequências aos grandes grupos radiofônicos tanto para a programação como para a venda publicitária

valores e constrói-se a agenda pública a partir dos centros concentrados de produção de mensagens.

Finalmente, a captura de mercados, audiências e poder econômico tem como consequência a captura do poder político, o que gera negociações e cumplicidades com a autoridade que chegou à captura das instituições e, inclusive, a determinação de políticas e leis que favorecem a consolidação dos grupos dominantes, o que provoca o conflito e, consequência mais grave, afeta a qualidade da democracia de um país.

A CONCENTRAÇÃO DAS FREQUÊNCIAS

O Estado, como ente regente do desenvolvimento nacional, recebe da Constituição Política da República Mexicana a responsabilidade de coordenação e fomento das atividades de interesse geral e, portanto, tem a seu cargo as áreas estratégicas, em que devemos situar o rádio e a televisão, que fazem uso de um bem nacional – o espaço aéreo – do qual o Estado tem domínio direto, inalienável e imprescritível; desse modo, seu uso e exploração não podem ser realizados senão mediante a disposição do Executivo federal.

Nesse sentido, o artigo 27 da Constituição é o fundamento do bem nacional cuja operação deve ser supervisionada e ordenada pelo Estado para proteger o uso social de um serviço de interesse público, universal e limitado; por isso, em sua distribuição e operação deve estar presente o conceito do bem comum. Nesse sentido, a Lei Federal de Rádio e Televisão (LFRTV) estabelece que o rádio e a televisão são atividades de interesse público que o Estado deve proteger e vigiar para o devido cumprimento de sua função social.

Por outro lado, o artigo 28 da Constituição estabelece a responsabilidade do Estado em administrar de maneira eficiente esses bens, evitando práticas monopolistas. Vale a pena deter-nos neste ponto para mostrar que nesse artigo constitucional encontramos importantes indicadores para a avaliação do papel que o Estado e suas leis cumpriram. Os valores exigíveis se enunciam de maneira contundente quando se estabelece que a lei deve fixar as condições que assegurem:

- a) a eficácia da prestação dos serviços;
- b) a utilização social dos bens;
- c) evitar fenômenos de concentração contrários ao interesse público.

O exame que os estudiosos podem fazer do espectro radioelétrico com toda certeza dará conta da falta de cumprimento desses valores e da necessidade urgente e impostergável de reforma da Lei Federal de Rádio e Tele-

visão.² Ao longo de mais de quarenta anos, o processo de outorga de concessões realizou-se conforme políticas discricionárias que propiciaram uma relação de mútuas conveniências entre os industriais dos meios de comunicação e os governos. Assim, a outorga de concessões deu-se em um cenário no qual a qualidade da programação ou a contribuição social dos conteúdos foram esquecidos e houve um fortalecimento de interesses políticos ou econômicos que favoreceram o projeto de um setor reduzido de emissoras. Nesse contexto, a sociedade em geral vem pagando um custo: o de ter um sistema de meios eletrônicos articulados sob uma forte estrutura de concentração que se apresenta como infranqueável em termos de participação plural.

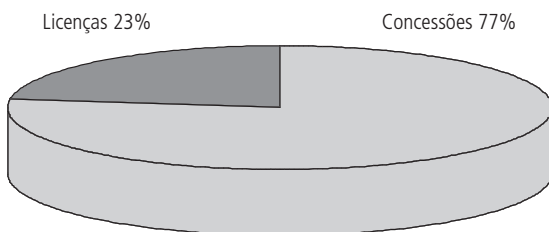
No México, existe um claro predomínio do modelo comercial nos meios eletrônicos, além de elevada concentração, particularmente na televisão. De acordo com o registro da Secretaria de Comunicações e Transportes, existem 2190 frequências abertas de rádio e televisão, das quais 1488 são emissoras de rádio e 730 são canais de televisão.³

A infra-estrutura geral das frequências de rádio é composta por 854 emissoras na modalidade de amplitude modulada (57,39%) e 634 em frequência modulada (42,60%), o que representa um total de 1488 frequências de rádio. A divisão de acordo com a sua figura jurídica a partir de sua finalidade dá conta da dinâmica comercial do modelo pelo qual estas frequências foram administradas, pois 77,28% (1150) são concessões para uso comercial de operadoras privadas e 22,715% (338), são licenças para emissoras culturais, educativas ou de interesse social ou estatal sem fins de lucro (Gráfico 1).

Quanto à distribuição das frequências de rádio no território nacional, 80% delas concentram-se em pouco mais da metade do território nacional (18 estados). Existem trinta grupos operadores de concessões de rádio que além de comercializar os espaços publicitários, definem programação e associações com emissoras da Cidade do México. Em quinze deles, concentra-se a operação de 80% das frequências de rádio concedidas; embora essa concentração seja muito permutável pela permanente compra, aluguel e transferências de concessões radiofônicas, a tendência não se modifica: pelo contrário, estamos perante a iminência de que essa concentração seja cada vez maior em menos mãos.

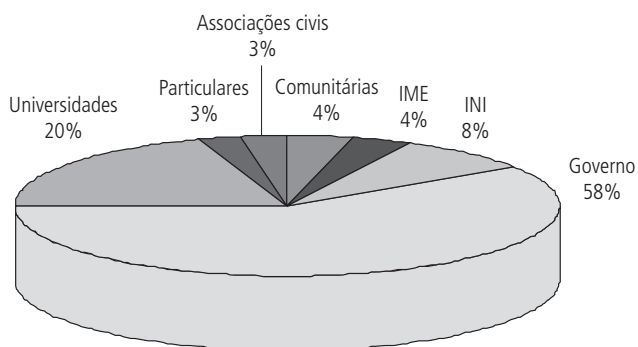
2. Promulgada em 1960 com reformas em treze artigos e ampliação de quinze novos em 11 de abril de 2006 pela reforma denominada “Lei Televisa”.
3. De acordo com o relatado, 145 emissoras de rádio e 93 canais de TV se encontram em processo de instalação e, portanto, o total de frequências não representa igual número de canais, mas de frequências atribuídas.

Gráfico 1. *Distribuição de freqüências de rádio por figura jurídica (1488). Total Nacional.*



No caso das rádios que não têm fins lucrativos, encontramos uma realidade igualmente concentradora, embora neste caso, não nas empresas privadas, mas nos governos. A distribuição das 338 freqüências licenciadas concentra-se predominantemente nos governos dos estados, com 58% das licenças. Se a elas somarmos as 39 do governo federal, através de instituições como o Instituto Mexicano de Rádio, a Comissão para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas e a Rádio Educação, um total de 69.8% das freqüências licenciadas são operadas por instituições governamentais. Para outras operadoras, como as instituições de educação superior (70), associações civis (20), particulares (9) e patronatos (3) ficam os 30% restantes (Gráfico 2).

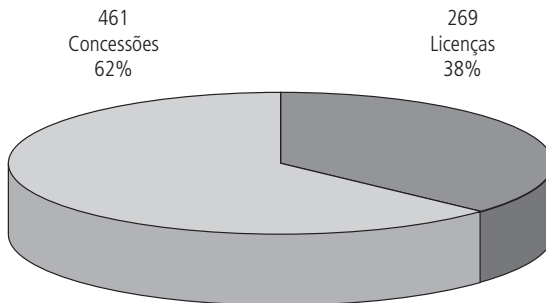
Gráfico 2. *Distribuição de licenças em rádio (333).*



As freqüências destinadas para a TV aberta no México são 730, das quais, 36% (269) são licenças para transmissão de programas culturais e educativos sem fins lucrativos e 63% (461) são concessões para uso comercial. Cabe destacar que a diferença percentual é maior, já que grande parte das freqüências destinadas às licenças não lucrativas se encontram em instalação e contam

com potências menores do que as comerciais. Não obstante, continuamos usando as cifras oficiais que refletem a ocupação do espectro radioelétrico (Gráfico 3).

Gráfico 3. *Distribuição das freqüências de TV por figura jurídica. Total Nacional.*



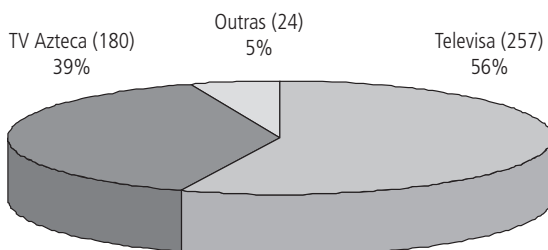
É sobejamente conhecido que temos na televisão mexicana o mais alto índice de concentração em apenas duas empresas; Televisa e TV Azteca. Essa concentração se dá a partir da titularidade de freqüências, pela afiliação de empresas locais e pela associação para a transmissão de programação que, em suma, geram uma oferta programática limitada e um escasso crescimento das emissoras locais. Em nome da TV Azteca, existem 180 freqüências, e a Televisa, que não é titular direta de freqüências, mas que conta com empresas afiliadas, gerencia 257 canais (225 próprios e 32 afiliados).⁴ Nesse sentido, a Televisa e a TV Azteca juntas controlam 95% da televisão mexicana, com 437 das 461 concessões existentes. Isso não representa uma multiplicidade de canais e ofertas, pois fundamentalmente servem de retransmissoras da programação transmitida da cidade do México pela TV Azteca com dois canais (7 e 13) e pela Televisa com seus quatro canais (2, 4, 5 e 9) (Gráfico 4).

No caso das freqüências de televisão licenciadas encontramos 269, que representam 36% do total atribuído à TV aberta. Essa porcentagem não significa necessariamente uma presença importante, pois como poderemos observar mais adiante nos quadros gerais, essas freqüências são, em geral, repetidoras de canais que se encontram em capitais estaduais e sua potência é reduzida, diminuindo, em conseqüência, sua cobertura. Por outro lado, deve-

4. 128 repetidoras da cadeia 2; 66 repetidoras da cadeia 5; 30 repetidoras da cadeia 9; uma do canal 4 da Cidade do México e 19 televisões locais

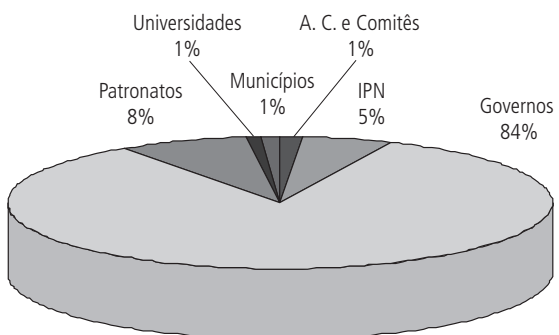
mos considerar que 65 deles se encontram em processo de instalação ou em trâmite, o que representa uma operação real de apenas 204.

Gráfico 4. *Concentração de freqüências de TV por concessão.*



A distribuição das permissões para operar freqüências de televisão não é alheia ao processo concentrador que limita a pluralidade de ofertas e, sobretudo, de visões heterogêneas e plurais já que 86% (231), se encontram designadas para os governos estaduais. Os patronatos contam com 9% (24) e o Instituto Politécnico Nacional, para a rede de Canal 11, conta com 3% (9), as universidades (2) e associações civis (3) têm 1% cada uma (Gráfico 5).

Gráfico 5. *Distribuição de freqüências de TV não comerciais.*



Esse cenário quantitativo marca a pauta para entender a preocupação cada vez mais ampla no México em relação à concentração midiática que, em primeiro lugar, está longe de ter atendido pontualmente o estabelecido pela constituição em seu artigo 28, que exige que o Estado, ao administrar as freqüências do espectro, dado que se trata de um bem da nação, vigie o uso social e previna as práticas monopolistas.

Diante dessa situação de concentração das frequências, em agosto de 2004, com a aprovação do “Acordo pelo qual se adota o padrão tecnológico de televisão digital terrestre e se estabelece a política para a transição para a televisão digital terrestre no México”, acrescentou-se um filtro a mais que dificulta a entrada de novos emissores na radiodifusão, pois se reduzem as frequências disponíveis para o serviço de televisão, uma vez que o padrão digital adotado pelo México obriga que cada um dos canais existentes de televisão conte com um canal espelho para realizar as transmissões digitais terrestres. Isso significa que para os atuais concessionários de canais de TV foram reservados 461 canais para somar 922 canais, que estão em mãos dos mesmos, limitando-se, por razões técnicas da largura de banda requerida e de tamanho do espectro, as possibilidades para novos concessionários ou permissionários de um canal de televisão no México.

A LIMITAÇÃO DOS DIREITOS

Situar a concentração midiática como fator que limita o exercício dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e à informação é inevitável, pois é esse o conflito que existe verdadeiramente entre concentração e democracia. A confrontação entre a livre competição e o pluralismo é argumento que serve somente ao mercado: em uma democracia deve haver lugar para o equilíbrio entre ambas.

Durante a análise que a Suprema Corte de Justiça realizou no mês de maio de 2007 sobre a inconstitucionalidade da recém-aprovada reforma da Lei Federal de Rádio e Televisão, o ministro Genaro David Góngora Pimentel, ao questionar o artigo 16, que pretendia que as concessões fossem outorgadas por prazos fixos de vinte anos e referendadas ao mesmo concessionário sem procedimentos algum, o que consagraria a concessão perpétua do espectro radioelétrico para o serviço de radiodifusão, observou:

Tratando-se de meios de comunicação que requerem o uso de um bem público restringido como é o espectro radioelétrico, o legislador está obrigado a regulá-lo de maneira tal que garanta a igualdade de oportunidades para seu acesso, e propicie um pluralismo que assegure à sociedade a permanente abertura de um processo de comunicação que vivifique a democracia e a cultura.

Sob essa perspectiva, como conciliar a igualdade de oportunidades no acesso ao uso do espectro com o referendo automático e ilimitado?

Como obter o pluralismo nos meios de informação quando o referendo perpétuo impede que novas vozes se integrem à polifonia da liberdade? Como falar de competição entre os concessionários perpétuos dos espaços de rádio e televisão, e todas as demais pessoas?

Incorporada ao contexto básico dos direitos fundamentais, a análise da concentração reforça de maneira contundente o estabelecido pela Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que destaca:

Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopolistas, porquanto conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso aos mesmos.

A esse respeito, diz a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em sua Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, aprovada em seu 108º. período de sessões, em outubro de 2000:

As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso aos mesmos. [...] A utilização do poder do Estado e os recursos da fazenda pública; a concessão de prebendas tributárias; a destinação arbitrária e discriminatória de publicidade oficial e créditos oficiais; a concessão de frequências de rádio e televisão, entre outros, com o objetivo de pressionar e castigar ou premiar e privilegiar os comunicadores sociais e os meios de comunicação em função de suas linhas informativas atentam contra a liberdade de expressão e devem ser expressamente proibidos pela lei.

IMPACTO ECONÔMICO

Em 2005, os serviços de televisão foram o principal meio publicitário, ao captar aproximadamente 38% do gasto mundial em publicidade, e se prevê uma expansão de 6,6% anual entre 2005 e 2010, principalmente pelo

desenvolvimento digital. Em nível mundial, a televisão aberta captou 94% do investimento publicitário e se prognostica que obtenha 89% em 2010. Na Europa, a televisão aberta captou 86% do gasto publicitário e se prevê que seu crescimento será menor do que o da televisão restringida, mas manterá uma participação média de 72% nos próximos cinco anos.

A situação do México demonstra a tendência concentradora nesse âmbito. Em 2005, 95% das audiências de televisão aberta foram para o duopólio Televisa/TV Azteca, (68,5% para Televisa e 28,3% TV Azteca), o que explica que as receitas de publicidade também se concentrem nessas empresas. Do investimento total em publicidade em 2005, que foi de 44,8 bilhões de pesos, 58% foram para a TV aberta; 3,2% para a televisão restringida, e 38,8% para outros meios. Do investimento na televisão aberta, a Televisa captou 71,2% e a TV Azteca, 28,2%. Quase a metade do investimento publicitário total foi para a Televisa.⁵

O que fica demonstrado é o impacto que a concentração midiática tem em todos os níveis do processo da comunicação de massa, fechando assim a possibilidade da pluralidade em um aspecto que também deveria entrar no terreno da competição; neste caso, ao abrir-se a oferta, se poderá também abrir a pluralidade de conteúdos, o que representará um benefício para as audiências.

Sem dúvida, aqui temos que incorporar a reflexão em torno do benefício que a abertura propiciaria aos próprios anunciantes, que hoje se encontram cooptados pela oferta limitada de espaços devendo, se querem promover seus produtos e serviços na televisão, aceitar as condições tarifárias e de contratação que lhes são impostas. E os pequenos e médios produtores? E a indústria local e regional? E seu direito de promover seus serviços e produtos? Sem dúvida, temos aqui um setor que não assumiu a defesa de espaços e janelas midiáticas para si.

A CONCENTRAÇÃO DOS CONTEÚDOS

Em entrevista à revista *Etcétera*, Mario Bunge adverte:

Se for distribuída equitativamente, a informação pode beneficiar todo o mundo. Se, ao contrário, estiver concentrada em poucas mãos, benefi-

5. *Opinión sobre los efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia de la convergencia de las redes para la provisión de servicios de voz, datos y video.* Comissão Federal de Concorrência Econômica. México, 28 de novembro de 2006

ciará primordialmente, senão exclusivamente, os donos dessas fábricas de informação. Lamentavelmente, o que existe hoje no mundo industrializado é uma concentração crescente dos meios de informação. Urge lutar contra isso. Assim como em alguns países há leis contra o monopólio industrial e comercial, é preciso trabalhar também por uma legislação contra o monopólio informativo. As leis atuais estão favorecendo a concentração dos meios de difusão. E isso é um perigo muito grande para a democracia, porque implica alimentar as pessoas com informação unilateral, ocultando-lhes a verdade, distraíndo-as para mostrar-lhes aspectos pouco importantes do que ocorre de verdade no mundo.⁶

Situar o tema não somente como assunto de titularidade de frequências, mas também levando em conta a concentração na produção dos conteúdos, permite reconhecer que a competição e a pluralidade, opostos da concentração, são limitadas pela ausência de janelas de transmissão para produções plurais. Para romper essa limitação, é necessário contar com garantias para que o investimento em produção permita cobrir os custos e financiar futuras produções.

Não obstante, a mera existência de muitos canais e, inclusive, de muitas operadoras não terá como consequência imediata a pluralidade de conteúdos e pontos de vista. São necessárias condições que garantam o acesso a insumos e infra-estrutura para a produção de conteúdos diversos por diferentes centros de produção. Isso torna indispensável incorporar princípios jurídicos que, tal como em muitos países europeus, ordenem que as operadoras dos serviços de radiodifusão incorporem a produção independente aos seus canais. Por sua vez, nos serviços por cabo, apenas um reduzido número de localidades registra concorrência efetiva de várias operadoras.

Nessas condições, é necessário criar oportunidades para o desenvolvimento de novos canais de televisão aberta que contribuam para a pluralidade e a diversidade de vozes e conteúdos, em benefício da sociedade.

CONCENTRAÇÃO E POLÍTICA

Há pouco mais de uma década, o historiador Karl Popper advertia que uma condição da democracia é pôr sob controle o poder político, no sentido de que não deve haver um poder sem contrapeso. “Sucedem que a televisão se

6. Bunge, Mario. “La concentración mediática, peligro para la democracia”. Entrevista na revista *Etcétera México*, novembro de 2003.

converteu em um poder político colossal, se poderia dizer que, potencialmente, o mais importante de todos, como se fosse Deus mesmo quem fala. E assim será se continuarmos consentindo o abuso [...] Nenhuma democracia sobreviverá se não puser fim ao abuso desse poder”.⁷

A política se “espetaculariza” e mimetiza as dinâmicas produtivas da mídia, fazem-se e se desfazem prestígios e carreiras políticas, e esse vínculo perverso entre política e mídia se aguça, no caso mexicano, nos processos eleitorais, não só pela fragilidade intrínseca dos partidos e por sua crise de legitimidade, mas fundamentalmente pelo enorme custo que representa o financiamento público dos partidos políticos e das instituições eleitorais, o que é compreensível pela história política do México e pela desconfiança nos processos eleitorais, mas que pouco se justifica nos tempos atuais. Felizmente, no debate atual de uma possível reforma política, o que está em questionamento é sobretudo esse financiamento eleitoral e a qualidade das campanhas eleitorais, que têm nos meios de comunicação, particularmente nos eletrônicos, seu principal impacto.

O custo que os cidadãos pagam para sustentar o sistema eleitoral gerou a perversão da informação política, convertida em mensagens propagandísticas impostas pela “ditadura do spot” que só gera frases e não mensagens, slogans e não propostas, ataques e não projetos, e que, vinculado aos altos índices de concentração midiática, é fonte de enormes ganhos para os donos dos meios de comunicação. Em 2006, o montante total do financiamento público aprovado para a sustentação das atividades ordinárias permanentes e gastos de campanha foi em torno de 4,137 bilhões de pesos, dos quais 2.068.375.613,73 foram aplicados em gastos de campanhas nos meios de comunicação. Segundo relatórios tanto dos partidos como da autoridade eleitoral, 70% vai para o pagamento de tempos nesses meios, dos quais a televisão leva 70%.

Os monopólios freqüentemente dispararam em duas direções, ambas danosas à sociedade. Com freqüência, corrompem os funcionários públicos e tratam de limitar o poder estatal para não serem afetados pela ação governamental. Os monopólios se convertem em poder fático dentro da arena política. Existe uma dinâmica de substituição dos poderes formais, e no Congresso conseguem enormes prebendas.

7. Popper, Karl. “Licencia para hacer televisión”. *Nexos*, abril de 1996. México.

Os meios de comunicação converteram-se em um espaço essencial, por onde passam o Estado e a Nação. E, portanto, eles não podem evitar seu trânsito por um novo sistema de legalidade e constitucionalidade democrática que demarque com toda claridade sua responsabilidade social e política nessa interação, que é, ademais, construção da democracia.

Mas a democratização das comunicações, ao menos no que se refere aos serviços de televisão na realidade mexicana, necessita de dois processos paralelos: desconcentrar e impor regras de competição econômica.

UM CASO PARADIGMÁTICO NO MÉXICO: A VIDA CURTA DA LEI TELEVISIVA

No último ano e meio, viveu-se no México um capítulo histórico que teve como eixo motor as reformas legislativas sobre meios de comunicação e telecomunicações e que mostra, de maneira clara e contundente, os riscos da cooptação pelos poderes fáticos altamente mancomunados e que construíram seu império a partir da omissão da autoridade e graças a leis que consolidaram um modelo claramente concentrador, particularmente na televisão, mas com ramificações em outras esferas empresariais. Trata-se de um exemplo de imposição de uma reforma legislativa que só beneficiava os poderes já consolidados e impunha normas iníquas aos possíveis entrantes ou competidores. Os poderes institucionais mostraram uma renúncia que pouco os honra, já que os poderes midiáticos não se conformaram em frear projetos legislativos, como fizeram ao longo do tempo: agora os redigem, cabalam de maneira obscura e os impõem ao poder legislativo e ao poder executivo. O poder acumulado serviu em uma conjuntura eleitoral na qual usou, entre outras estratégias, a fragilidade das instituições políticas. Eles sabiam que, iniciado o processo eleitoral de mudança presidencial e do Congresso mexicano em 2006, a televisão se converteria na janela privilegiada para influir no voto da cidadania. Sabiam bem que quem não está na televisão, não existe em política, que em tempos de campanha, estar bem com a mídia permite melhores tempos para os *spots*. Souberam chantagear aqueles que só enxergam seus interesses pessoais e de partido, sem se importar com o interesse geral. Assim o denunciou o senador Javier Corral, principal impugnador dessa reforma, quando, em abril de 2007, o presidente Vicente Fox promulgou a lei, apesar de todas as advertências sobre sua inconstitucionalidade:

Isso é subordinação dos poderes constitucionais ao poder das televisões. Sempre pensei se esta subordinação presidencial em matéria de comunicação ao poder de dois grandes empresários da televisão tem sua base em um profundo desconhecimento do tema, ou em uma das etapas da estrutura conceitual do modelo neoliberal capitalista que continua se acenando no país. Inclino-me a crer que esta associação tem sua maior base no segundo, embora seja evidente a maneira como outros atores próximos se aproveitam da ausência de noção de Estado e de desdém pela história que caracterizam o mandato de Fox.⁸

A primeira etapa – a imposição – transcorreu de 1º de dezembro de 2005 a 11 de abril de 2006. Nesse período, se impôs, sem modificar “nem uma única vírgula” o projeto de reformas que privilegiava o poder das grandes emissoras de televisão.

Diante da iminente aprovação de um parecer para uma nova Lei Federal de Radio e Televisão⁹ que havia sido trabalhada no Senado da República (2003 e 2004) e que modificava integralmente os preceitos de uma velha lei vigente desde 1960 e em relação à qual os empresários haviam mostrado sua clara oposição, a Câmara de Deputados, que ao longo de seis anos havia sido indiferente ao debate sobre a reforma dos meios de comunicação, subitamente decidiu examinar e aprovar, no breve lapso de oito dias, uma proposta de reforma de duas leis fundamentais, a Lei Federal de Telecomunicações e a Lei Federal de Rádio e Televisão, que depois se descobriu terem origem na Televisa.¹⁰ Votar por unanimidade – com dispensa de todos os trâmites – em apenas sete minutos, cancelando o debate na tribuna do plenário, foi a única

8. Corral, Javier. “Estaba cantada”. *El Universal*. México, 18 abril de 2006.
9. Proveniente de uma iniciativa cidadã apresentada ao Senado da República em dezembro de 2002 e analisada, enriquecida e adotada de comum acordo no Senado a partir de uma Subcomissão de Parecer plural que havia concluído seus trabalhos em junho de 2005.
10. Os verdadeiros redatores da proposta foram identificados como advogados contratados pela Televisa 5, além do próprio diretor de Assuntos Jurídicos dessa empresa, Javier Tejado Dondé, e a vinculação do presidente da Comissão de Rádio e Televisão da Câmara de Deputados, de onde saiu o parecer, o deputado do Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Javier Orozco Gómez – ex-assessor jurídico da Câmara da Indústria de Rádio e Televisão e irmão do recentemente nomeado gerente dessa organização empresarial. As gravações telefônicas divulgadas em 1º de março de 2005 pelo *Universal* deixaram clara a forma como Tejado Dondé agiu para que organizações profissionais, concessionárias e legisladores apoiassem as reformas, evidenciando que nas opiniões dos “especialistas” não havia independência quando prestaram consultoria ao Senado.

estratégia possível para que fosse aprovada, em 1º de dezembro de 2005, com o aval dos 327 deputados presentes e em 8 de dezembro fosse enviada ao Senado para seu parecer final.

A inesperada rapidez e unanimidade foi o principal elemento gerador da suspeita que chamou a atenção de diversos setores envolvidos e que, ao examinarem o conteúdo da proposta e suas implicações, puseram em evidência sua parcialidade e estreiteza. A intenção dos promotores era que no Senado se desse uma aprovação igualmente veloz. Não foi assim: nessa casa havia um grupo plural que vinha trabalhando havia anos em ambos os temas e que exigiu que se submetesse a uma análise e consulta detida para, caso fosse necessário, corrigir e aperfeiçoar.

Finalmente, em 30 de março de 2006 realizou-se uma sessão histórica na Câmara de Senadores, na qual um grupo de senadores que se opunha à aprovação das reformas apresentou quinze horas de argumentos contundentes e propostas. De nada serviu: os defensores da reforma — sem argumentos e como resposta ao “debate”, só a ordem de votá-la sem mudanças — se abstiveram de subir à tribuna para debater e defender sua posição e só procederam a votar contra as mais de 39 propostas dos legisladores que propunham mudanças e correções. Às 3:15 da madrugada do dia 31 de março terminou — com uma votação de 40 votos contra e 81 a favor— a luta travada pelos senadores para, ao menos, corrigir o que havia sido enviado pela Câmara de Deputados, e que ficou conhecida como “Lei Televisa”.

Essa aprovação ignorou múltiplas opiniões expressas pelos mais amplos setores da sociedade, acadêmicos, especialistas e organismos do próprio Estado. Entre as mais importantes para nossa reflexão se encontra a opinião da Comissão Federal de Competição, responsável por vigiar a livre concorrência e controlar as praticas monopolizadoras, que em 8 de dezembro enviou ao Congresso a proposta de revisar em detalhes a reforma, advertindo que ela não considerava regras para evitar a concentração nem promover a competição. O Presidente Vicente Fox, apesar da opinião de seu secretário de Comunicações e Transportes que, através de um informe técnico, recomendava vetar a reforma por incorrer em graves conseqüências para a soberania do Estado, decide publicá-la em 12 de abril de 2006.

Posteriormente, de 4 de maio de 2006 a 7 de junho de 2007, vivemos a segunda etapa deste caso, que pôs a prova a tenacidade de 47 senadores que promoveram o questionamento constitucional da reforma perante a Suprema Corte de Justiça da nação que finalmente, depois de um histórico processo, declarou inconstitucionais os principais artigos da reforma, entre eles, os arti-

gos 28 e 28ª da Lei Federal de Rádio e Televisão que violentavam o estabelecido na Constituição mexicana contra as praticas monopolistas nos serviços estratégicos de propriedade da nação e pretendiam fortalecer o duopólio da televisão, não somente no âmbito da radiodifusão, como também facilitar a ampliação de seus negócios para a esfera das telecomunicações. A posição dominante da Televisa e da TV Azteca no país poderia crescer em outros serviços, como telefonia, internet, transmissão de dados e outros, para serem oferecidos na mesma banda de frequências atribuídas à radiodifusão, em condições privilegiadas.

Nos debates na Suprema Corte, podemos encontrar o tema da concentração e das práticas monopolistas como um dos principais argumentos para declarar inválidos os principais artigos da “Lei Televisa”. Nesse sentido, o ministro Franco González Salas reiterou que alguns dos artigos violavam a Constituição porque envolviam aspectos indissolúveis, tais como pôr em risco a soberania e regência do Estado na gestão do espectro radioelétrico, porque tampouco garantiam que esses serviços se orientariam para um uso social de caráter geral e principalmente porque não evitavam a concentração em poucas mãos.

Por sua vez, o ministro Góngora Pimentel destacou o modelo concentrador que estava por trás da reforma que permitia aos atuais concessionários de rádio e televisão explorar o espaço liberado de seu canal, graças à digitalização dos sinais, segundo sua própria escolha condicionada pelas leis da oferta e da procura; em lugar disso, os legisladores deveriam ter anteposto a opção de tomar decisões e políticas públicas para diversificar os participantes no mercado com base em uma visão pluralista, realizando a re-designação dos espaços liberados. Recordou o que já havia denunciado a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico frente ao dilema entre um esquema de regência e controle ou um esquema que considere a concessão como uma propriedade e as possibilidades tecnológicas como uma adição automática.

Se como ficou demonstrado, o espectro radioelétrico é um bem escasso e, além disso, é veículo para a concretização dos direitos fundamentais de expressão e informação, é indiscutível que o Legislador não pode optar por um esquema no qual os concessionários originais maximizem seus ganhos; mas que deve optar por um esquema que permita o acesso efetivo dos diversos grupos sociais aos meios de comunicação; isto é, por um esquema de pluralismo.

Por que devemos preferir a riqueza colorida da transmissão de alta definição às custas do monopólio monocromático das empresas de televisão? Nossa Constituição, no artigo 25, consagra a regência do Estado, mas não a deixa à livre navegação, esta regência tem uma bússola que se plasma em seus fins, o pleno exercício da liberdade e a dignidade dos indivíduos, grupos e classes sociais cuja segurança protege, porque gira em torno da pessoa humana, e não existe um bem jurídico superior aos direitos fundamentais que estão na cúspide do ordenamento jurídico mexicano; os direitos de informação e expressão são básicos para a formação da opinião pública, e para nossa autocompreensão.¹¹

O que foi conseguido depois de uma etapa de luta contra o que parecia uma imposição inamovível nos deixa uma série de lições que valem a pena ressaltar, pois mostram com clareza a dimensão do debate que está acontecendo no México e que põe em questionamento o modelo concentrador dos meios eletrônicos, deixando claro que a lei deve regulamentar para se poder avançar na construção da democracia.

Depois desse processo, devemos reconhecer que fica pendente a necessidade de atualizar as leis de rádio e televisão e de telecomunicações. O episódio da Lei Televisa só deteve o abuso, mas a busca de um marco jurídico democrático nessa questão é hoje um assunto que volta ao Congresso e que os senadores assumiram novamente. O avanço é o que ficou claramente estabelecido, não só no debate público, mas nos princípios estabelecidos pela Corte, que demarcam a rota por onde não pode continuar caminhando o modelo midiático de México e estabelecem claramente que os direitos fundamentais à liberdade de expressão e à informação são os que deverão prevalecer em uma nova legislação.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dilema que o direito à informação enfrenta deve ser assumido a partir de encontrar argumentos sólidos e atores sociais dispostos a esgrimi-los, no sentido de que a violação do sistema do mercado não pode ser mais importante do que a do sistema democrático.

11. Intervenção do ministro em sessão da Suprema Corte de Justiça da Nação em 5 de junho de 2007.

O direito fundamental à informação e ao acesso equitativo aos meios de comunicação deve ser garantido pelo Estado, gerando normas e promovendo políticas para que assim se exerça. A concentração dos meios de comunicação nos grandes grupos do poder econômico, embora pretenda se situar no marco do livre mercado e da liberdade de empresa, afeta diretamente o direito à informação e limita o pluralismo.

Os poderes constitucionais estão obrigados a dotar os cidadãos de um sistema de regulação e controle dos poderes que pretendem substituí-los, que garanta um pluralismo efetivo e de equilíbrio no campo da radiodifusão.

A garantia do direito à informação requer que se evitem monopólios, de qualquer tipo, no exercício da liberdade de expressão e do direito a informar e estar informados, sob pena de pôr em risco as bases e fundamentos do Estado democrático.

A chamada Sociedade da Informação estaria aludindo a novas relações sociais e novos padrões de organização social gerados pelo uso crescente das tecnologias de produção e circulação de informação, as quais estariam dando lugar à reconfiguração das estruturas de poder econômico e político. É lugar comum afirmar que a informação é poder: esta máxima é usada para sustentar que essas tecnologias ampliam o poder dos cidadãos e, em consequência, as condições de funcionamento da democracia formal, e também para o contrário: para denunciar a concentração de poder que essas tecnologias estão permitindo e a necessidade crescente de submetê-las a controles democráticos.

É necessário abandonar o discurso que reduz a comunicação de massa e as telecomunicações a questões econômicas ou de poder e concentrar-se na interação real das pessoas. Fazem falta, sem dúvida, políticas públicas apropriadas, empenhados pactos nacionais e internacionais, formas de colaboração entre a sociedade e o Estado. Não é casual que no marco desse debate tenham ressurgido as reivindicações do direito à comunicação que se faziam há três décadas, sob a convicção de que democratizar as comunicações é condição para democratizar a sociedade.