

AGENDA E OPORTUNIDADE POLÍTICA NA CONCEPÇÃO DA LEI DE MEIOS AUDIOVISUAIS NA ARGENTINA

Eduardo Covalesky Dias

Mestrando em Comunicação pela UFPR. Integrante do Grupo de Pesquisa Estudos da Imagem. Lattes: lattes.cnpq.br/8847717587283755 E-mail: educovalesky@gmail.com.

João Somma Neto

Doutor em Jornalismo pela USP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação pela UFPR. E-mail: jsomma@ufpr.br.

Resumo

Analisa-se a atuação da Coalición por una Radiodifusión Democrática na construção da agenda pública e midiática para implantar a Lei de Meios Audiovisuais na Argentina, baseado nos estudos de construção de agenda (Cobb, Ross & Ross, 1976) e de oportunidade política (Kingdon, 2003).

Palavras-chave: comunicação; política; construção de agenda; oportunidade política

Abstract

We analyze the action of Coalición por una Radiodifusión Democrática in the public and mediatic agenda building to implement Audiovisual Media Law in Argentina, based on studies of agenda building and policy window, from Cobb, Ross & Ross (1976) and Kingdon (2003).

Keywords: communication; politics; agenda building; policy window

Resumen

Se analiza la acción de la Coalición por una Radiodifusión Democrática en la construcción de agenda pública y mediática para la implementación de la Ley de Medios en Argentina, con base en estudios de construcción de agenda (Cobb, Ross & Ross, 1976), y de oportunidad política (Kingdon, 2003).

Palabras clave: comunicación; política; construcción de agenda; oportunidad política

1. Introdução

A implantação da Lei de Meios Audiovisuais na Argentina conta com a determinante participação da Coalición por una Radiodifusión Democrática, um grupo de entidades e movimentos não-governamentais que reivindicavam um novo marco legislativo para a regulação dos serviços de comunicação audiovisual do país. A Coalición trabalhava para isso desde 2004, quando o documento base para uma nova lei de regulação dos serviços audiovisuais foi formado. Eram os “21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación”, documento que nortearia anos depois, de 2008 a 2009, o projeto de Lei Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual criado e proposto pelo Poder Executivo para substituir a antiga Lei de Radiodifusão.

A Coalición enfrentou derrotas, diminuiu sua atividade em função das dificuldades de acesso da pauta e voltou a agir quando percebeu um afinamento com o discurso do Executivo durante o conflito agrário¹ de 2008, quando o Grupo Clarín abordou a cobertura de maneira positiva às entidades patronais agrárias, que também tiveram apoio de classes médias de grandes centros urbanos.

A proposta deste artigo é, com base nos modelos de agenda building, de Cobb, Ross & Ross (1976), e no conceito de janela de oportunidade política (policy window), de Kingdon (2003), entender como agiu a Coalición desde a articulação da queixa até encontrar espaço para a discussão sobre a regulação dos meios durante o conflito agrário de 2008, quando obteve sucesso, mas também em situações anteriores, quando o governo se alinhou a interesses contrários.

2. Construção da agenda pública em busca de uma oportunidade política

Percebe-se um encaixe nos modelos propostos para definir atuações possíveis para que uma queixa ou uma política pública alcance a agenda pública e, posteriormente, a agenda formal. Cobb, Ross & Ross (1976) propõem três modelos de construção de agenda:

1) Modelo de iniciativa externa (Outside initiative model) – processo em que as questões surgem primeiro em grupos não-governamentais e se expandem suficientemente para atingir, primeiro, a agenda pública e, finalmente, a agenda formal.

2) Modelo de mobilização (Mobilization model) – atuação na qual as questões reivindicadas são iniciadas dentro do governo e, conseqüentemente, atingem o status de agenda formal quase automaticamente. O sucesso deste modelo requer a colocação dos assuntos na agenda pública de forma bem-sucedida.

3) Modelo de iniciativa interna (Inside initiative model) – descreve questões que surgem na esfera governamental e seus integrantes não tentam expandi-la para a agenda pública. Pelo contrário, baseiam seus desejos de sucesso em suas próprias habilidades para aplicar pressão suficiente para assegurar status de agenda formal, uma decisão favorável e uma implementação bem-sucedida.

Por uma série de fatores que fugiam do alcance e do controle da Coalición, a consolidação de sua pauta esbarrava na vontade do governo de Néstor Kirchner, de 2003 a 2007, em legitimar e dar forças ao grupo de atores. É certo afirmar, com base no trabalho de Segura (2011) e no livro *La cocina de La Ley*, de autoria de Busso & Jaimes (2011), que não houve, por parte do governo de Néstor Kirchner, abertura de uma janela de oportunidade política que propiciasse o acesso da pauta sobre a regulação dos meios de comunicação à agenda formal.

Em função disso, trabalha-se também com o conceito de janela de oportunidade política (policy window), desenvolvido por Kingdon (2003), para compreender o momento e as condições que possibilitam mudanças ou adoção de novas políticas públicas. Para o autor, as janelas se abrem, primeiro, por mudanças na administração, na distribuição partidária ou ideológica no Congresso (em seu estudo, no caso, o dos Estados Unidos), ou pelo estado de espírito nacional. Segundo, porque um novo problema captura a atenção de oficiais do governo e pessoas próximas. “Uma mudança de administração é provavelmente a mais óbvia janela no sistema político” (KINGDON, 2003, p. 168).

Como sua abertura é breve e infrequente, são várias as razões, conforme o autor, para que uma janela se feche: 1) os participantes podem sentir que tenham abordado o problema através de uma decisão ou uma sanção; 2) participantes podem deixar de entrar em ação, por não estarem esperançosos a ponto de investir tempo, energia, capital político ou outros recursos na tentativa; 3) os eventos que levaram a janela a abrir podem passar de cena; 4) se uma mudança de pessoal abre uma janela, este pessoal pode mudar novamente, e então fazem a oportunidade que sua presença fornece; 5) há a necessidade de afrouxar o sistema, de ter uma determinada proposta elaborada, discutida, alterada, e pronta para acontecer, muito antes da janela abrir.

3. Da iniciação da pauta à entrada na agenda pública

A Coalición começou a se organizar em torno de uma pauta em defesa da democratização dos meios audiovisuais após a crise de 2001, quando movimentos que não possuíam relação direta com o sistema comunicacional entenderam haver a necessidade desta participação através de meios próprios.

Cobb, Ross & Ross (1976) apontam quatro características de qualquer um dos três modelos de construção de agenda: iniciação, especificação, expansão e entrada. Nota-se, no caso argentino, as características do modelo de iniciativa externa, pois há a articulação de uma pauta a partir de um grupo externo ao governo que busca espaço na agenda pública.

O ponto de partida, a iniciação, surge na articulação em lutar contra um avanço do Senado em um projeto de reforma do Código Penal que incluía sanções às emissoras sem licença. Vários atores coletivos se reuniram², convocados pelo Foro Argentino de Radios Comunitarias (Farco).

Diversos setores participaram, em maio de 2004, de uma reunião que criou um documento-base, a especificação da pauta, que seria o objeto com o qual lutariam a partir daquele momento: os “21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación” (BUSSO e JAIMES, 2011). Em torno deste consenso, no Dia da Radiodifusão, 27 de agosto, em 2004, o documento é apresentado publicamente em um programa especial de duas horas na Rádio Nacional, transmitido em cadeia com as rádios associadas da Farco, onde recebem adesões, ainda que a audiência e a visibilidade não alcançassem nível massivo. A partir de então, começa a fase de expansão.

A primeira etapa de ação e militância da Coalición começou em agosto de 2004 e durou até maio de 2005. O grupo impulsionou atividades para difundir e debater o documento, assim como a prática de lobby ante os poderes do Estado (SEGURA, 2011). Em entrevistas realizadas por Segura (2011), Luis Lázaro e Néstor Busso, um dos organizadores do livro “La Cocina de la Ley” (BUSSO e JAIMES, 2011), contam que pediram uma audiência com o presidente Néstor Kirchner, mas foram recebidos pelo secretário geral da Presidência, Oscar Parrilli, e o secretário de Meios de Comunicação, Enrique Albistur, os quais disseram que estas mudanças “não estavam na agenda do governo” (SEGURA, 2011, p. 99). Em novembro, a proposta foi apresentada às Comissões de Comunicações do Congresso.

Em maio de 2005, Kirchner emite o decreto 527, que suspende por dez anos o vencimento das licenças aos proprietários de meios massivos de comunicação. A medida desanima e desarticula a Coalición, que não emite um comunicado público de repúdio à decisão governamental em função da oposição interna de setores mais ligados ao governo (SEGURA, 2011), diferente do que havia feito meses antes quando criticou a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP) por defender monopólios midiáticos (BUSSO e JAIMES, 2011), na ocasião em que o órgão criticou o governo Kirchner. Durante o processo de expansão, a SIP foi um ator coletivo internacional que buscou a defesa de seus grupos de atenção (attention groups) – os grupos midiáticos privados.

Este estágio de expansão poderia significar uma dissonância interna entre partes da Coalición, e de fato representou. É que um comunicado público em repúdio à ação de Néstor

Kirchner poderia acarretar numa fissão entre os atores integrantes da Coalición, dado que muitos deles tinham proximidade com o oficialismo.

A mobilização diminuiu e, conforme Segura (2011), os grupos não se mobilizaram mais até as eleições presidenciais de 2007. O entendimento era de que um ano eleitoral era uma restrição para enfocar o tema na agenda política. Apesar disso, os movimentos seguiam atuantes por outras causas e, no mesmo ano, quando Néstor Kirchner concedeu licença de uma rádio AM às Madres de Plaza de Mayo, representantes da Coalición ouviram do presidente, sobre a necessidade de mudar a Lei de Radiodifusão: “isto, Cristina vai fazer” (BUSSO e JAIMES, 2011, p. 25).

Como parte da etapa de expansão, houve relativo controle sobre os grupos integrantes e de apoio. As dissonâncias internas eram centralizadas na empatia da Coalición com o governo Kirchner, principalmente após o decreto de 2005. A conjuntura política na qual as entidades lutavam por espaço era favorável, no entanto, em função da orientação governamental contrária a esquemas neoliberais e com abertura para a participação de atores sociais em políticas públicas (SEGURA, 2011). Neste contexto, Cristina inicia seu governo na presidência em 2008 e enfrenta, nos primeiros meses, um conflito que seria chave para a entrada em definitivo da pauta sobre a regulação dos meios no país e para o protagonismo da Coalición – o conflito agrário³.

4. Um flerte pela janela, uma entrada pela porta da frente

Se a metáfora da janela, que Kingdon (2003) aplica à rara oportunidade política, pudesse ser contemplada de forma física, seria desta forma. Há anos, a Coalición chegava até a frente da Casa Rosada e dali não passava. Vários ali permaneciam, outros se afastavam na primeira negativa que ouvissem das varandas da presidência, às vezes acessavam uma porta dos fundos, mas, neste caso, não alcançavam os decision makers. Ainda assim, o grupo mantinha-se fiel, organizado, nem ávido, nem descredulo. O dono da casa, então, quebra relações com velhos amigos, adversários do mesmo grupo que ocupava o pátio de casa e reivindicava entrar. Abre-se, neste momento, a janela da Casa Rosada. Cristina acena em direção à Praça de Maio e o movimento, organizadamente, entra e propõe o que pode ser feito. Em seu gabinete, Cristina ouve atentamente e anota em sua agenda formal.

Num movimento quase concomitante, a pauta ingressa na agenda pública e na agenda formal, e a Coalición, como legitimado ator coletivo por parte do governo, é quem capitaneia a criação de um novo instrumento legal para regulação dos meios. Adquire, portanto, protagonismo nas decisões sobre a pauta, que alcança a agenda pública o suficiente para serem legitimados e terem visibilidade até mesmo pelo Clarín (SEGURA, 2011), que destaca o consenso alcançado por organizações da sociedade civil plurais, diversas e de alcance nacional. Duas semanas depois, no entanto, a tentativa era deslegitimá-lo: tratava-se da dependência do governo e da irrelevância de seus integrantes.

O reconhecimento público aumentou o poder relativo da Coalición, conforme SEGURA (2011), e cada vez mais setores a apoiavam. A articulação interna, todavia, se manteve com o princípio da horizontalidade na tomada de decisões. Preparou-se, então, uma série de atividades numa dupla direção: incidir diretamente sobre funcionários do Poder Executivo e legisladores do Congresso Nacional; e incidir na opinião pública para gerar consenso acerca da necessidade de mudar a lei e de fazê-lo na direção pleiteada pelos 21 Pontos.

Conforme Kingdon (2003), há janelas de oportunidade previsíveis e não-previsíveis. Por parte do governo, havia interesse em avançar sobre esta pauta. As condições para isso não eram precisas. Ao mesmo tempo em que a Coalición trabalhava com este momento de renovação, não se percebia quando isto poderia acontecer – afinal, a medida que desencadeou o conflito agrário surgiu em março de 2008, enquanto que o acesso da pauta à agenda formal começou em abril do

mesmo ano. Em função disto, e em virtude da pista dada pelo governo ainda durante as eleições de 2007, a Coalición não se desarticulou. Quando a janela foi aberta, o grupo estava mobilizado e com propostas prontas.

Um conceito importante, também tratado por Kingdon (2003), para entender a imprevisibilidade da abertura da janela, neste caso, é o de *spillover*, o que livremente pode ser traduzido como transbordamento, repercussão, espalhamento. “O aparecimento de uma janela para um assunto frequentemente aumenta a probabilidade de que uma janela seja aberta para outro assunto similar” (KINGDON, 2003, p. 190). A janela de oportunidade para a discussão de uma nova política pública para a comunicação na Argentina surgiu a partir de uma discussão adjacente ao assunto que era discutido em abril de 2008. Ou seja, a discussão econômica sobre a medida que incidia no setor agrário do país transformou-se em pressuposto para questionar o posicionamento midiático que defendia a iniciativa privada e o livre mercado.

A entrada da Coalición como ator na agenda formal não foi o início do fim do movimento, já que a mobilização da opinião pública e a incidência sobre funcionários e legisladores dos poderes do Estado mantiveram-se em pleno funcionamento. Em 2008, o conflito agrário rendeu uma forte derrota ao governo, quando o vice-presidente Julio Cobos, presidente em exercício na ocasião, por voto de minerva no Congresso decidiu em favor dos ruralistas. Passado o desgaste, o debate público sobre a regulação dos meios diminuiu, e a Coalición tratou de reativá-lo, ao exigir ação por parte da presidência em duas oportunidades ainda em 2008.

Em março de 2009, o Poder Executivo apresentou publicamente a Proposta de Projeto de Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Nos quatro meses seguintes, a Coalición organizou audiências públicas em todas as províncias, de onde saíram propostas de modificação e inclusão de novos tópicos. Foram mais de 100 modificações entre o projeto original e o votado no Congresso.

Aprovada a Lei Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual N° 26.522, o conflito entre o Grupo Clarín e o governo Kirchner se torna ainda mais evidente e explícito. As batalhas seguem pela Justiça, até a sentença de constitucionalidade emitida pela Suprema Corte em outubro de 2013. Neste período, as entidades que formam a Coalición, com seu objetivo alcançado, reorganizam-se para ocupar o espaço conquistado pela sua atuação nos últimos nove anos. Ademais, alguns representantes integram, hoje, vários dos seis órgãos criados para regular e fiscalizar a aplicação da lei.

5. Considerações finais

Cobb, Ross & Ross (1976) estratificam algumas características que são esperadas de acordo com o tipo de sociedade em que se busca um acesso à agenda pública e formal. Dentre os quatro tópicos apontados, percebe-se que a atuação da Coalición e o processo de construção de agenda por iniciativa externa na Argentina aproximam-se de uma estrutura social e econômica complexa, na qual não predominam modelos.

A Argentina é um país desigual economicamente, mas com atuação de atores coletivos da sociedade civil muito forte, presente no debate cotidiano de políticas públicas. Há concentração de riqueza e status na sociedade, o que permite que grupos como a sociedade rural da Argentina acesse a agenda formal por práticas que podem ser enquadradas no modelo de construção de agenda por iniciativa interna. E há, também, um distanciamento social bastante grande entre líderes políticos e seguidores, o que favorece o modelo de mobilização. A despeito disso, o governo Kirchner mantém uma gama de atores coletivos e movimentos sociais próximos ao seu controle e à sua proposta programática.

A atuação da Coalición caracteriza um grupo de atores relativamente fracos em recursos materiais, porém numerosos, e isso potencializou o sucesso da atuação por meio da iniciativa

externa. Além disso, maior parte dos atores coletivos representavam grupos de baixo status social, com exceção de representantes dos centros universitários, dotados de prestígio e espaços próximos ao poder estatal, que foram essenciais para a circulação das ideias em altos escalões do governo.

Em meio à trajetória da Coalición, em mais de uma ocasião ela se viu posta em uma situação de escolha, de negociação, de necessidade de “jogar o jogo político”. Uma virtude para o acesso à agenda pública foi o fato de as entidades se manterem especificamente focadas em um consenso em torno do documento 21 Puntos. Mesmo precisando lidar com dissonâncias internas em função da proximidade de vários grupos ao governo, a Coalición se manteve unida, não enfrentou o Poder Executivo e agiu em várias frentes para criar alternativas de atuação, participação de forma plural e atuar por meio de lobistas junto ao Poder Legislativo e aos decision makers.

A mais óbvia forma de abertura de uma janela política, da qual Kingdon (2003) fala, manifesta-se no contexto argentino. Ainda que a mudança de Néstor para Cristina Kirchner não represente uma renovação, ele não enfrentou o poder midiático e ainda manteve-se alinhado aos grupos midiáticos até o último dia de sua gestão. Neste ponto, a janela era previsível. Porém, esta mudança, associada ao conflito agrário, com o posicionamento midiático como questão adjacente à necessidade de regulação do sistema midiático, cria o spillover, fator imprevisível que se torna o estopim para a abertura da janela de oportunidade que a Coalición aguardava há anos para tornar realidade um novo instrumento legal para os meios de comunicação na Argentina.



Referências

- BUSSO, N.; JAIMES, D. *La cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina.*: Buenos Aires: FARCO, 2011.
- COBB, R.; ROSS, J.-K.; ROSS, M. H. Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*. Março 1976.
- GAMSON, W. A.; MEYER, D. S. Framing political opportunity. In: MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge: University Press, 2004.
- KINGDON, J. B. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2ª Edição. ed. Boston: Longman, 2003.
- SEGURA, M. S. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. *Argumentos. Revista de crítica social*, Buenos Aires, 13 Outubro 2011.

Notas

¹ O conflito agrário foi gerado a partir da implantação, pelo governo de Cristina Kirchner, de um regime de retenções agrícolas para a exportação de grãos, com o objetivo de manter no país parte do superávit econômico gerado pelo setor agrário e equilibrar a economia. O setor mais forte da economia argentina, absolutamente contra a medida, organizou, por meio de associações patronais do campo, uma série de lock outs, como forma de pressão para reverter a decisão.

² A Coalición reuniu centrais sindicais e federações de imprensa; organizações de direitos humanos, universidades e associações de carreiras de comunicação; organizações territoriais; associações de rádios comunitárias, universitárias, cooperativas, de fronteira e indígenas; intelectuais nacionais e estrangeiros vinculados a comunicação; funcionários da área do Executivo e do Congresso (SEGURA, 2011).

³ Os meios de comunicação, em especial o Clarín, posicionaram-se ao lado dos produtores rurais. Este posicionamento, conforme Segura (2011), Busso e Jaimes (2011) e outros autores, foi o que motivou o Poder Executivo a questionar a estrutura e o funcionamento do sistema de meios no país, e o que impulsionou um observatório da discriminação nos meios e uma proposta de nova lei de serviços de comunicação audiovisual.