

**Intercom-setembro/2005-UERJ-RJ**

**NP 10: Políticas e Estratégias de Comunicações-Políticas de Comunicação**

**Coordenador: Prof. Dr. Edgard Rebouças**

## **Democratização na radiodifusão: da utopia à esperança com o compromisso público do PT**

**Graça Caldas<sup>1</sup>**

**Resumo:** Da anacrônica Legislação do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, ao sistema atual de outorgas de canais de rádio e televisão, poucas mudanças ocorreram para viabilizar a democratização da comunicação. As expectativas da sociedade civil mobilizada nos anos 80, sob a liderança do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, foram várias vezes frustradas, apesar de avanços localizados como a criação do Conselho de Comunicação Social (1991) e a Lei da Radiodifusão (1998). Das habituais práticas clientelistas de distribuição de emissoras de rádio e televisão, que atinge seu ápice no governo Sarney (1985-1989), a supostos critérios objetivos e técnicos do governo FHC (1989-2003), a moeda de troca permanece na esfera política e econômica, em detrimento dos interesses sociais. A utopia de democratização pela instância regulatória não se cumpre e dá lugar à mobilização de novos atores sociais, que reivindicam qualidade na programação na televisão e pressionam o Estado para a estruturação de um sistema público de comunicação. O atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva sinaliza para a perspectiva de ruptura com o modelo vigente, de caráter eminentemente privado, ao retomar a discussão sobre a Lei Eletrônica de Comunicação de Massa. Resta saber se, o agora presidente Luiz Inácio Lula da Silva cumprirá o compromisso da campanha presidencial de 1994, de reestruturar e democratizar o sistema de radiodifusão no país para garantir a pluralidade das idéias e a polifonia de vozes.

**Palavras-chave:** Radiodifusão, Legislação, Tecnologia e Democratização da Comunicação

---

<sup>1</sup> <sup>1</sup> Graça Caldas é doutora em Comunicação Social pela ECA-USP, jornalista desde 1969, tendo atuando em diferentes veículos de comunicação, entre eles: Diário de Notícias e TV Globo (RJ), Jornal do Brasil e Folha de S. Paulo (SP) e Assessorias de Comunicação (Prefeitura de Campinas e Unicamp). É Especialista em Comunicação Integrada. Atualmente integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo (Umesp) e do curso de Jornalismo Científico do Labjor/Unicamp. É líder do grupo de pesquisa do CNPq, Comunicação Científica, Mídia e Poder.

Este trabalho, agora atualizado, foi originalmente apresentado no Grupo de Discussão: Como democratizar a comunicação na televisão durante o Seminário da ALAIC, na ECA-USP, de 12 a 14 de maio: “Democratizar a comunicação: uma tarefa pendente? 25 anos de NOMIC – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação e Informe Mac Bride”.

*“Numa democracia não deveria existir nenhum poder político incontrolado. Ora, a televisão tornou-se hoje em dia um poder colossal; pode-se mesmo dizer-se que é potencialmente o mais importante de todos, como se tivesse substituído a voz de Deus. Não pode haver democracia se não submetemos a televisão a um controle, ou, para falar com mais precisão, a democracia não pode subsistir de uma forma duradoura enquanto o poder da televisão não for totalmente esclarecido.*  
(Karl Popper, 1992).

**Introdução** - As democracias se constroem com a liberdade de imprensa. A liberdade de imprensa está diretamente ligada à propriedade dos meios de comunicação. Esta relação pode ser observada no cotidiano das notícias veiculadas na mídia. Enquanto a informação não fere os interesses políticos ou econômicos dos empresários da comunicação ela é divulgada nos meios de comunicação. Em seu Relatório anual sobre Liberdade de Imprensa no Brasil, de agosto de 1999, a Associação Nacional de Jornais (ANJ) defende, veementemente, a liberdade de expressão.

Entretanto, ao observarmos, atentamente, o cotidiano das redações, verificamos o real poder manipulador das informações dos proprietários dos meios e, pior, com a conivência de alguns colegas. O exemplo mais claro de censura e manipulação da informação na grande imprensa brasileira é o caso da revista *Veja*, em sua edição de 10 de maio de 2000, na cobertura das movimentações do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em relação à Reforma Agrária. O título de capa, “A tática da baderna” é só um indicativo do conteúdo claramente tendencioso elaborado, cuidadosamente, na redação da revista de maior circulação brasileira.

Na área de televisão, a situação é ainda pior, considerando o poder do veículo. Afinal, a informação é ou não um bem público? O direito à informação faz ou não parte das sociedades ditas democráticas? Embora as emissoras de rádio e televisão sejam oficialmente concessões do governo, mais parecem propriedades particulares com proveitos nitidamente mercadológicos, em detrimento do interesse social. A confusão entre o bem público e privado, descrita na “Teoria da ‘coisa nossa’ ou A visão do público como negócio

particular” do jornalista e sociólogo Oliveiros Ferreira (1986), ainda permanece presente na moderna sociedade brasileira.

Depois de atravessar das décadas de regime ditatorial militar, quando os censores trabalhavam nas redações dos principais veículos de comunicação, lado a lado com os jornalistas, o Brasil vive um período de transição democrática, negociada, com a eleição indireta de Tancredo Neves, cujo governo, por ocasião de sua morte prematura, é assumido pelo seu vice, José Sarney (1985-1989). Em seguida, o país elege por eleições diretas Fernando Collor e passa por momentos de turbulência com *impeachment* de Collor. Entra seu vice, Itamar Franco e, posteriormente Fernando Henrique Cardoso, que se mantém no poder pelo voto popular por dois mandatos consecutivos. Finalmente, em 2002, após disputar sua quarta eleição para a presidência, é eleito o presidente dos Partidos dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva.

**Liberdade conquistada ou concedida?** - Nunca é demais lembrar que no Brasil, a liberdade de expressão é, na verdade, uma liberdade concedida pelos proprietários dos meios de comunicação e não conquistada pela sociedade, principalmente quando falamos na chamada grande imprensa ou *prestige papers*, assim como nas grandes redes de radiodifusão. Não podemos, também, confundir liberdade de expressão com liberdade de imprensa, embora estejam intrinsecamente vinculadas para o exercício pleno da cidadania.

País de dimensões continentais, com uma população de 180 milhões de pessoas, a maioria da população brasileira, com um grande contingente de analfabetos ou analfabetos funcionais, ainda se informa, basicamente, pela televisão, que atinge cerca de 90% das residências e, majoritariamente, pela Rede Globo de Televisão. É sempre bom observar que a TV Globo detém cerca de 50% da audiência nacional e 78% do faturamento de publicidade das emissoras abertas de televisão. Dados publicados no *Meio e Mensagem* de 13 de dezembro de 2004, p. 36, revelam que o mercado publicitário contou com um faturamento bruto de R\$ 9,5 bilhões nos nove primeiros meses de 2004. Desses, 61% (R\$ 5,8 bilhões) foram investidos na TV aberta. A Rede Globo, de acordo com estimativas de diferentes autores, abocanhou nada menos que 78% desses recursos.

A formação da opinião pública, em sua maior parte, depende portanto, da “notícia” que circula na televisão aberta, considerando que a grande maioria não tem acesso, nem poder aquisitivo para as emissoras fechadas, nem para a aquisição de jornais, revistas ou

livros. O grande problema reside, portanto, no fato de que a televisão está presente em 87,7 dos domicílios; 88% dos brasileiros ouvem rádio todos os dias; 39% não lêem revistas ou só têm acesso menos de uma vez por trimestre e 48% não lêem jornais ou só têm acesso menos de uma vez por semana. Os números são da Anatel, do Grupo de Mídia, SP e do Acesso Com, em 2004.

Dados divulgados em junho de 2000, no Rio de Janeiro, pela Associação Nacional de Jornais (ANJ) durante o encontro mundial da área, mostram o crescimento da mídia impressa no país e os indicadores gerais dos meios de comunicação. São 38 milhões de residências que recebem o sinal da TV aberta (87% da população brasileira); 40 milhões (90%) estão sintonizadas com as emissoras de rádio; são 8 as redes nacionais de televisão e cerca de 360 emissoras de TV, entre independentes e filiadas às redes; mais de 3 mil emissoras de rádio espalhadas no país e mais de 1.500 títulos de revista, dos quais 200 com circulação auditada; 2.245 jornais, dos quais 465 diários (circulação de 7,2 milhões de exemplares-dia e com uma média anual de crescimento de 7,5%); 3 milhões de residências têm TV por assinatura (a cabo ou por satélite) e 7 milhões de usuários estão plugados na Internet.

Os números demonstram o vigor na mídia brasileira, apesar das crises econômicas recentes. A quantidade de veículos, de títulos, não significa, porém, necessariamente, pluralismo de informação de versões, de idéias. Na verdade, a democratização da comunicação, o pluralismo dos meios, para ser efetivo, para possibilitar a real formação cidadã da opinião pública, a partir de múltiplos pontos de vista, deveria estar associado ao pluralismo da propriedade dos meios de comunicação, o que não ocorre no Brasil. Ao contrário, o que se verifica, é a concentração cada vez maior da propriedade, a exemplo do que ocorre no mundo inteiro.

A grande questão que se coloca é a perspectiva cada vez maior de concentração da mídia, em contraposição às aspirações da Unesco na década de 70, propostas pelo Relatório Mc Bride, na Nova Ordem Mundial de Informação (NOMIC). Existe uma nova e perversa lógica nos meios de comunicação globalizados, em que os donos das ondas são, ao mesmo tempo, os donos das idéias, da informação e, portanto, da formação da memória individual e da memória coletiva. Não deixa de ser preocupante as perspectivas de mudanças na legislação da Federal Communications Commission (FCC), após 30 anos de regulamentação

nos Estados Unidos, contra as propriedades cruzadas. As fusões ocorridas nos Estados Unidos falam por si. Se nos anos 80 o número de conglomerados era de 50, nos anos 90 passaram para 23 e no século 21 foram reduzidos a apenas cinco.

**Cultura clientelista** - Historicamente, no Brasil, a política de concessões de emissoras de rádio e televisão, esteve sempre arraigada a interesses de grupos privilegiados. A utilização dos meios de comunicação de massa como prática de manipulação do poder tem sido uma constante na sociedade brasileira. Desde a instauração do Estado Novo de Getúlio Vargas, (1937-1945), os critérios de concessões de emissoras de rádio eram eminentemente políticos. Representavam a voz do poder. Consciente da importância estratégica do rádio para levar a cabo seu plano de governo, Vargas incentivou o aumento de emissoras, ao mesmo tempo em que instituiu decretos e portarias atribuindo-se poderes totais de controle da radiodifusão em seu primeiro período de governo (1930-1937).

A comunicação de massa era controlada e vigiada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, o famoso DIP, cujas semelhanças com o Conselho Nacional de Cultura de Joseph Goebbels, o Ministro de Informação e Propaganda do nazismo de Hitler, na Alemanha (1933-1945), não eram meras coincidências. Desde então o rádio vem sendo usado como instrumento de poder político e econômico de grupos restritos. Com o advento da televisão, nos anos 50, a história se repete.

Até o início dos anos 60 não havia uma política clara de radiodifusão no país. A regulamentação do Código Brasileiro de Telecomunicações em 1962, com a prerrogativa de concessão exclusiva ao presidente da República, possibilitou que a mídia eletrônica continuasse sendo usada como moeda de troca dos interesses políticos e de representantes da elite. A legislação autoritária permitiu que o governo militar instalado em 1964, promovesse o desenvolvimento tecnológico nacional através da expansão das telecomunicações, área considerada estratégica para o controle político do país.

A comunicação era entendida como uma questão de segurança nacional. O governo facultou a outorga de emissoras de rádio e de televisão aos amigos do sistema. Com isso, os proprietários da mídia eram invariavelmente empresários vinculados ao governo ou políticos acostumados à prática de clientelismo. Não por acaso as emissoras de rádio e de televisão são consideradas as principais armas eleitorais de um político.

A cultura clientelista do país tem sua origem no Brasil colonial. Até os anos 60, a

moeda de troca era o voto, como descreve Nunes Leal (1947), em seu trabalho “Coronelismo, Enxada e Voto”. Na obra clássica, referência obrigatória para estudiosos da área, o autor retrata as relações de poder do Brasil rural relacionando o latifúndio da terra com o voto de cabresto, prática ainda comum em algumas regiões do país. No Brasil urbano, o clientelismo se atualiza e se amplia com uma moeda mais forte: a mídia eletrônica, caracterizando assim o latifúndio do ar. No período do governo militar, sob as benesses do Estado, formam-se e consolidam-se os grandes conglomerados da mídia eletrônica no país.

**Políticas Democráticas de Comunicação** - No final dos anos 70, crescem as reivindicações com vistas à redemocratização do país. Esses movimentos têm seu ponto alto com o surgimento do novo sindicalismo brasileiro, a partir das greves dos metalúrgicos do ABC paulista. Sob a liderança da Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), intensifica-se também a mobilização dos jornalistas, que pedem uma mudança substancial na política de concessões da mídia eletrônica. Em 1984 é criada a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação aglutinando jornalistas, sindicalistas, parlamentares e outros segmentos da sociedade comprometidos com a causa da democracia.

Com a instalação do governo Sarney (1985-1989), autodenominado de Nova República, crescem as esperanças por mudanças substanciais nas relações de poder na sociedade como um todo. Com relação à democratização dos meios de comunicação de massa, as expectativas não eram diferentes por mudanças urgentes na legislação anacrônica da radiodifusão. Apesar da frustração popular com a morte de Tancredo Neves e da posse de seu vice, José Sarney, era grande o anseio por transformações sociais depois de duas décadas de ditadura militar.

No final dos anos 80, particularmente em 1987 e 1988, a política nacional de comunicação é finalmente colocada em xeque. O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista, --berço trabalhista do atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva--, resolve enfrentar o governo e tenta furar o bloqueio das concessões. Formaliza então, no Ministério das Comunicações, um pedido oficial de outorga de rádio. Todos os requisitos técnicos são preenchidos mas a outorga não sai, sob a alegação de que o espectro de frequência da região encontra-se saturado. Na verdade, o então presidente Itamar Franco chegou a acenar com a perspectiva da concessão. Entretanto, a burocracia de plantão

associada os interesses políticos e empresariais foram mais fortes que a vontade do próprio presidente da República, obrigado a recuar.

A proposta dos metalúrgicos evidencia a percepção dos trabalhadores de que não era mais possível limitar a sua voz aos folhetos e megafones dos portões das fábricas. A programação proposta pela rádio dos metalúrgicos apontava para uma revisão e releitura da história do Brasil. As notícias seriam produzidas **sob** a ótica e **para** os trabalhadores, em contraposição às matérias veiculadas nos principais veículos de comunicação de massa e, principalmente, dos telejornais do país.

**CPI da Comunicação e Constituinte** - Com o crescente movimento social em torno da democratização dos MCM, é instalada em agosto de 87, a pedido do senador Fábio Lucena (PMDB/AM), a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Comunicação para apurar eventuais irregularidades no processo de concessões. Trata-se da primeira oportunidade para a averiguação dos escusos negócios da comunicação no país. Entretanto, desde sua instalação até seu encerramento, um ano depois, exatamente em agosto de 88, a CPI revela-se uma farsa. O privilégio do primeiro depoimento ao representante oficial do governo, o secretário geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Furtado, apesar de várias tentativas de adiar seu depoimento, evidencia o caráter “negociado” dos trabalhos.

O presidente da CPI, senador Marcondes Gadelha (PFL/PB), contribuiu com seus apartes e advertências aos que ousam interpelar o Secretário, para que o representante do governo fosse devidamente poupado. Além disso, o despreparo da maioria dos parlamentares, cujas perguntas eram baseadas em comentários do tipo “fala-se”, “comenta-se”, sem provas documentais concretas, também colaborou para o encerramento abrupto da CPI. Nem mesmo as denúncias pontuais da deputada Cristina Tavares (PMDB/PE), sobre favorecimento de concessões, foram objeto de investigação. A CPI não deu em nada. Foi, na verdade, uma verdadeira farsa montada com o objetivo de dar “satisfação” à opinião pública.

O segundo grande momento para a alteração na regra do jogo da política de concessões da mídia eletrônica no Brasil reside na instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987. Era a oportunidade que se esperava para introduzir mudanças substanciais no capítulo V da Comunicação Social na nova Constituição, promulgada em 1988. No entanto, mais uma vez poucos avanços foram conquistados.

Evidenciou-se, porém, o nítido conflito de interesses entre os proprietários dos meios e dos profissionais da área.

Nos depoimentos da Subcomissão de C&T e da Comunicação na Constituinte, eram visíveis as diferenças marcantes entre os discursos dos representantes das entidades patronais de rádio, televisão, jornal e revista -- que freqüentemente empunham a bandeira da liberdade de imprensa --, e as propostas dos representantes das entidades dos trabalhadores dos meios de comunicação de massa. Estes sim, reivindicavam mudanças radicais na legislação da área. Enquanto os proprietários dos MCM defendiam claramente a defesa da livre iniciativa do mercado e negavam a existência de monopólios no setor, os trabalhadores da mídia colocavam a relevância do aprofundamento da discussão sobre a democratização do acesso à propriedade dos meios.

O Ministro das Comunicações do governo Sarney, Antônio Carlos Magalhães (ACM), a quem se atribui a frase “Quem tem televisão, rádio e jornal está sempre no poder”, foi um dos depoentes mais incisivos na CPI. Além de ameaçar parlamentares com dossiês secretos que não apresentava, apesar dos pedidos de seus opositores, defendeu a manutenção do modelo do qual é um dos beneficiários diretos. Como Sarney e tantos outros políticos, ACM é também proprietário de emissoras de rádio, televisão e veículos impressos. Numa relação desigual de forças entre os atores sociais que discutiam a reestruturação do marco regulatório do país, a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação Social, que originalmente previa a atribuição de poderes deliberativos a seus membros, foi reduzido a um caráter meramente consultivo.

Regulamentado em 1992, o Conselho, órgão auxiliar do Congresso Nacional, foi instalado apenas uma década depois, em 2002, face às múltiplas negociações para sua composição e representação social. A atuação da primeira gestão (2002-2004), embora tenha provocado múltiplos e importantes reflexões sobre o setor de Comunicação, com publicações relevantes para a área, particularmente no setor de concentração da mídia, não conseguiu ir além disso, face a sua influência praticamente nula no Congresso, onde um quinto dos parlamentares são proprietários de veículos de comunicação ou vinculados ao setor.

**Derrame de concessões** - Enquanto se discutia na Constituinte mudanças nas formas de concessões, na prática o discurso era outro e o coronelismo eletrônico assumia a



sua real face. Nos bastidores, os representantes do presidente José Sarney negociavam a prorrogação de seu mandato por mais um ano em troca de novas concessões de rádio e televisão. O salto das concessões do governo Sarney pode ser observado pela comparação das estatísticas. De 1922 a 1963 (41 anos) foram outorgadas 807 emissoras de rádio AM, FM e TV em VHF. Durante o governo militar, de 1964 a 1984 (20 anos), esse número subiu para 1.240. Já na administração Sarney, de 1985 a 1988 (quatro anos), as outorgas indicam um crescimento vertiginoso para 1.028 emissoras. Os dados são oficiais.

Além dos tradicionais grupos de familiares e políticos vinculados ao sistema, a Igreja é a única instituição brasileira a deter concessões de rádio e televisão. A Igreja Católica dispõe de quase duas centenas de emissoras de rádio espalhadas pelo país. Recentemente, associou-se ao empresário católico João Monteiro Filho, da Renovação Carismática, para criar a Rede Vida de Televisão. O Império da fé se expande para fazer frente ao crescimento da Igreja Universal Reino de Deus e sua polêmica aquisição da TV Record, sob o comando do bispo Edi Macedo. O púlpito eletrônico encontra-se em franca expansão.

O mapeamento da mídia eletrônica mostra que são dez os grupos familiares que dominam as concessões das emissoras da radiodifusão no Brasil. Em primeiro lugar encontra-se a família Marinho (Rede Globo), que detém 17 concessões de televisão e 20 de rádio. A família Sirotsky (RBS), fica em segundo lugar com 14 emissoras de TV e 21 de rádio e o terceiro lugar é ocupado pela família Saad (Rede Bandeirantes), com 9 concessões de TV e 21 de rádio. A família Abravanel (SBT- grupo Sílvio Santos), vem em seguida com 9 emissoras de TV. A família Câmara (Grupo Câmara), detém 7 concessões de TV e 13 de rádio. A família Bloch (Grupo Manchete), detinha 5 concessões de TV e 6 de rádio, agora nas mãos da Rede TV. A família Daou (TV Amazonas), é proprietária de 5 canais de TV e 4 de rádio. A família Zahran (Grupo Zahran), conta com 4 canais de TV e 2 de rádio. Já a família Jereissati (Grupo Verdes Mares), é proprietária de uma emissora de TV e 5 de rádio. O Grupo Condomínio Associados, por sua vez, detém 3 concessões de TV e 9 de rádio.

Embora a distribuição dessas 74 emissoras de televisão se dê entre dez grupos, cinco deles (famílias Sirotsky, Câmara, Jereissati, Zahran e Daou), são afiliadas da Rede Globo, o que confere à família Marinho o monopólio das transmissões e das audiências.

Com as afiliadas, amplia ainda mais seu domínio e passa a operar com outras 31 repetidoras para distribuir seu sinal em todo o país. Com o sistema de redes e repetidoras, a programação regional é mínima, contribuindo assim para a massificação da cultura.

**Partidos políticos e Comunicação-** No início da década de 1980, a temática das políticas públicas de Comunicação não fazia parte do universo de preocupações dos partidos políticos. Entretanto, uma década depois, em função da ampliação da discussão da sociedade civil sobre o anacronismo da legislação de concessões de rádio e de televisão, os partidos começam a inserir em seus programas de governo, nas eleições presidenciais de 1994, propostas de reformulação da legislação vigente.

A análise das propostas dos programas de partidos políticos brasileiros com relação às políticas públicas de comunicação nas eleições presidenciais de 2004, indica que os partidos políticos dividem seus projetos, quando existem, entre uma perspectiva política e tecnológica. Os chamados partidos de esquerda, particularmente PT, PDT e PSB, abordam com mais detalhes a questão das concessões reclamando uma mudança radical no modelo. Associam a democratização da sociedade à democratização do acesso aos meios de comunicação de massa e discutem a revisão do monopólio da informação que se encontra nas mãos de poucos grupos.

Embora o PMDB tenha uma tradição na luta pela democracia em geral e se identifique com “as lutas e os interesses da grande massa dos marginalizados e excluídos”, não há em seu programa de governo de 1994 uma proposta clara com relação à questão das concessões dos canais de rádio e televisão. Uma década depois da elaboração do projeto abortado por Tancredo Neves, de democratização da política de comunicação social, a posição do partido, conforme o programa de governo do então candidato Orestes Quécia, sugere um retrocesso quanto à política de telecomunicações. Ao contrário do passado, em 1994, o partido aborda unicamente a questão tecnológica para a melhoria dos serviços de telecomunicações, ficando a política das concessões aparentemente esquecida ou relegada a um segundo plano.

O PSDB, por sua vez, também se limita a debater a política tecnológica da área de telecomunicações no país e a apontar a necessidade de modernização do setor, incluindo a **flexibilização** e a quebra do monopólio do Estado. Não dedica, porém, uma única linha à discussão sobre a forma de acesso aos meios de comunicação de massa, assunto que seu

aliado majoritário nas eleições de 1994, o PFL, também não se arrisca a debater, à exceção da defesa clara da **privatização** do setor. O PPR defende a liberdade de imprensa, repudia “as intransigências ideológicas” e manifesta-se favorável ao projeto de desestatização sem, no entanto, referir-se especificamente à questão das outorgas dos canais de rádio e de televisão.

Pelos programas dos partidos políticos percebe-se que houve uma mudança clara nos partidos de oposição como o PT, PSB e PDT com relação à importância da comunicação nos programas de governo. A área de Comunicação é agora tratada como uma das mais importantes nas relações econômicas e de poder. A mídia passa a ser abordada como um setor estratégico de governo e de transformações sociais. Já os partidos supostamente de centro-esquerda, PSDB e o PMDB, limitam-se a discutir o tema do ponto de vista tecnológico, tal como os partidos mais conservadores, o PFL e PPR.

**Partido dos Trabalhadores** - Em seu programa de governo para 1994, o Partido dos Trabalhadores é o que apresenta um projeto mais detalhado para a área de comunicação. No item 12 de seu programa geral, o subtítulo “Democratizando a Comunicação” já enuncia o tom em que o projeto se desenvolve. Partindo do pressuposto de que não existe democracia na área de comunicação, o PT enumera 60 princípios consubstanciados em oito partes para o desenvolvimento de um trabalho na área. Diagnóstico; Uma Nova Política; Estruturação do Sistema Público; Fundo de Comunicação; Os Conselhos; Aperfeiçoamento dos Serviços Estatais; Regulamentação do Sistema Privado e Providências Gerais. .

No *Diagnóstico*, o PT desvenda o sistema de comunicações no Brasil. Relata a concentração da radiodifusão nas mãos de poucos grupos (não mais de dez), sendo que em dois deles concentram-se 80% da audiência nacional. Chama também atenção para o fato de praticamente dois terços do bolo dos investimentos publicitários estarem concentrados na televisão.

Questiona o sistema de outorgas dos canais de rádio e de televisão; critica a existência de monopólios e oligopólios que se cruzam “vertical e horizontalmente”; discute a falta de conexão entre as políticas de comunicação, educacional, cultural e de telecomunicações. Denuncia a ausência de instituições mediadoras entre o Estado, o setor privado e a sociedade “na formação de políticas sobre a área de comunicações, cujos temas

são conduzidos por práticas permeadas pelo patrimonialismo, corporativismo e cartorialismo, com predominância dos interesses privados sobre os públicos”.

Os sistemas ou redes de serviços estatais de comunicação — TVs Educativas federais, Radiobrás — são também objeto de preocupação do PT, que discute ainda o anacronismo da legislação do setor, quer do ponto de vista político ou tecnológico.

Com base do diagnóstico traçado, o Partido dos Trabalhadores projeta *Uma Nova Política* para a área de comunicações no país. Segundo o programa, o “Governo Democrático Popular busca iniciar a transformação desse quadro, com o objetivo de assegurar aos cidadãos o direito de informação e expressão”. Para tal pretende “ampliar os espaços e meios públicos para o exercício desse direito, aperfeiçoar os serviços estatais e regular a esfera privada, de forma a impedir a formação de novos monopólios e oligopólios e a limitar o poder dos existentes”.

Estimular a pluralidade de expressão é o preceito básico da nova política de comunicação do PT, que não se limita a regular as concessões mas também evidencia sua preocupação com o estabelecimento pleno das “estradas eletrônicas” para viabilizar o sistema integrado dos serviços de comunicação, de acordo com o interesse público.

Ao discutir a *Estruturação do Sistema Público*, o Partido dos Trabalhadores, que atribui um caráter público à comunicação, se propõe a atuar de duas formas: a) estruturando um sistema público de comunicação tanto radiofônica (TV e rádio) quanto impressa; b) estabelecendo formas de controle público sobre todos os sistemas, meios e empresas de comunicações, sejam do sistema estatal, do sistema privado ou do próprio sistema público.

Entende como controle público criar mecanismos para que a sociedade atue, por meio de órgãos representativos democraticamente sobre o conteúdo da comunicação. De acordo com a proposta do PT, o sistema público deve ser integrado por “fundações, organizações e associações, com representação de entidades da sociedade e de setores da população, desde que sujeitos às regras que a lei instituir”. Defende a participação dos órgãos estatais no sistema público, contanto que sua independência com relação ao governo seja assegurada. O sistema público deverá ainda efetuar convênios com as municipalidades e instituições científicas de ensino, além de contar com a participação de cooperativas de produção, dando assim espaço às organizações independentes.

Para viabilizar o funcionamento do sistema público de comunicação, o PT propõe a criação do *Fundo de Comunicação*. Trata-se de entidade a ser estruturada com recursos orçamentários definidos por legislação específica e taxas provenientes do “faturamento de empresas privadas de comunicação impressa e radiofônica, bem como empresas de publicidade e propaganda e correlatas”. A administração do Fundo caberá ao governo federal com “fiscalização e orientação ampla da sociedade”.

Quanto aos *Conselhos de Comunicação*, o Partido dos Trabalhadores prevê sua instalação em diferentes níveis (nacional, regional, estadual, metropolitano e municipal). A atribuição dos Conselhos é elaborar a política de comunicação e zelar por sua correta aplicação. Os princípios gerais que nortearão o trabalho dos conselhos para as concessões específicas de canais de rádio e de televisão, ao lado dos requisitos técnicos, são: pluralismo político, cultural, religioso, social e regional. Caberá ainda aos Conselhos a revisão técnica do Plano Básico de Distribuição de Canais. O programa do PT dispõe ainda sobre a necessidade de se “reservar um canal de rádio e um de televisão a ser partilhado pelas instituições de ensino superior e outras entidades existentes em cada município bem como a separação de uma faixa de frequência para a utilização livre por emissoras de rádio de baixa potência, de caráter local”.

No item *Aperfeiçoamento dos Serviços Estatais*, é reforçado o caráter democrático da comunicação para o governo petista. De acordo com o programa, o “governo deve reformar a prestação de informações fundamentais para o cidadão em diversas áreas (tributária, trabalhista, previdenciária, jurídica etc) bem como informações econômicas de interesse para pequenos e médios empresários urbanos e rurais (preços, safras, climas, condições e tarifas de armazenamento, transporte etc)”.

No tocante à *Regulamentação do Sistema Privado*, combate o monopólio na área de comunicações; estabelece o direito de antena a movimentos sociais populares e regulamenta a produção regional e independente. Medidas como a redução do prazo de concessões, regulamentação dos serviços de multimídia e a obrigatoriedade de exibição semanal, em horário nobre, por cada uma das redes de televisão, de um ombudsman da televisão com o objetivo claro de análise de conteúdo programático fazem parte do programa de comunicação do PT.

Finalmente, nas *Providências Gerais*, o Partido dos Trabalhadores discute a necessidade do governo estimular, com o apoio da iniciativa privada, campanhas e programas promocionais “que visem aumentar o índice de alfabetização da população brasileira e o índice de leitura de jornais, revistas e livros”.

Em todo o programa o PT evidencia sua preocupação básica com a **pluralidade dos meios** de comunicação de massa. Reconhece o poder de persuasão desses veículos como ferramenta poderosa de melhoria de qualidade de vida da população brasileira. Para que isso ocorra, porém, considera necessária uma revisão radical de sua utilização com a criação de programas de utilidade pública de modo que a democratização da informação seja a mola propulsora das reformas a serem implementadas no país

**Rumo à privatização** - O slogan do programa de governo de FHC em sua campanha eleitoral em 1994 já indicava claramente o rumo que tomaria as telecomunicações no país. A principal preocupação do candidato era flexibilizar o monopólio das comunicações, o que de fato ocorreu. A privatização do sistema de telecomunicações, que tem por objetivo melhorar o fluxo de informações, na verdade, está inserido na lógica de exclusão do governo de FHC, que entende o setor como “peça fundamental no desenvolvimento da economia e da própria sociedade”. Não havia em seu programa de governo qualquer preocupação explícita com a democratização do acesso à propriedade dos meios e da produção da informação.

Decreto assinado por Fernando Henrique Cardoso e publicado no Diário Oficial da União de 26 de dezembro de 1996, estabelece que todas as concessões de rádio e televisão deveriam ser submetidas a licitações públicas. A proposta de FHC, capitaneada pelo seu Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, de acabar definitivamente com as “doações” das concessões e a utilização de uma das moedas de troca mais valorizadas no meio político, a mídia eletrônica, contribui para a geração de novas esperanças de democratização dos meios de comunicação de massa. Planejando operar um verdadeiro “terremoto” nas comunicações, o ministro Sergio Motta, anunciou em grande tom as novas regras. Sua morte inesperada interrompe, porém, o processo.

Impedir os políticos em exercício de mandato eletivo, ou pessoas em cargo ou função pública de participarem da direção de empresas de radiodifusão foi uma das novas normas recebidas com entusiasmo pela opinião pública. A produção cultural e noticiosa

regional da produção (projeto de regionalização de 30% da produção tramita no Congresso há mais de uma década) e a obrigatoriedade dos sócios residirem no local de instalação da emissora são outros dos critérios aplaudidos pelos que lutam pela redemocratização dos meios de comunicação de massa. Quando a nova legislação explicita que as notas pelos critérios técnicos e o preço a ser pago - leia-se quem pagar mais - são determinantes para a aquisição dos serviços, percebe-se claramente que pouco mudou. Na verdade, o fator econômico e político continua predominando sobre o social.

Se no passado recente as concessões eram consideradas moedas de troca de favores políticos, hoje as novas regras apontam para o uso das concessões como *business*. Apesar de novas opções de canais noticiosos estarem sendo oferecidos à opinião pública, verifica-se uma guerra de foice pela audiência (leia-se anúncios publicitários), a qualquer custo, inclusive com a redução visível na qualidade da programação.

De qualquer forma, a expectativa da sociedade civil de que a real democratização do acesso à propriedade dos meios de comunicação de massa ocorresse pela **via tecnológica**, mostrou-se mais uma vez frustrada. Observou-se, na prática, que apesar da legislação da TV a cabo, com a oferta de inúmeros canais alternativos de informação com as TVs segmentadas e as rádios e TVs comunitárias, os empresários e políticos de plantão deram um jeito para que a concentração da propriedade dos meios de comunicação se perpetuasse.

A grande mudança que se opera nos canais abertos, cujas audiências eram até então monopolizadas pela Rede Globo começa a ser pulverizada com o crescimento das redes concorrentes, muitas vezes à custa de programações que apelam para o grotesco, que invadem praticamente todos os canais. Por outro lado, a sociedade civil cansada da qualidade cada vez pior da programação da televisão se organiza e cria várias campanhas “contra a baixaria” e pela “qualidade da televisão” com o apoio de organizações não governamentais integradas por jornalistas, acadêmicos, profissionais de outras áreas de conhecimento e também por políticos que resolveram abraçar a causa da democratização dos meios, da produção e pela melhoria da qualidade da programação televisiva no país.

A sociedade civil organizada parece ter finalmente reconhecido o baixo nível da programação da televisão brasileira. A grande questão é verificar se é para programas como os do tipo Ratinho e de seus clones diretos que as concessões de rádio e televisão são

entregues às mãos dos empresários em busca de lucro fácil, sem qualquer compromisso com a formação da cidadania. A cultura de massa imposta pela televisão fabrica a ilusão da hegemonia das classes subalternas. Enquanto isso, o Estado ausenta-se cada vez mais de suas responsabilidades sociais e caminha, sem tropeços, rumo às transformações privatistas e globalizantes impostas pela projeto neoliberal do final de milênio.

**Educativas no balcão** – Nem mesmo as emissoras educativas escaparam das negociatas de balcão. Com o decreto nº 3.451, de 9 de maio de 2000, o então ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga e o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, voltaram a ter poderes de concessões de canais de rádio e televisão. Na prática, passa-se por cima da legislação, que delega ao Congresso Nacional a avaliação das outorgas e à Agência Nacional de Telecomunicações, a Anatel, a fiscalização de funcionamento. Observa-se, assim, o retorno ao clientelismo político.

Desta vez, porém, o alvo eram as emissoras educativas, até então protegidas para funcionarem como geradoras ou repetidoras de programas culturais de emissoras genuinamente educativas, a exemplo do que acontece com a TV Cultura de São Paulo e a TV Educativa do Rio de Janeiro. Considerado um dos maiores escândalos no processo de outorga de concessões, o decreto-lei em seus 47 artigos possibilita a transferência de propriedade das retransmissoras educativas e que estas se tornem geradoras.

Como em 1987, antes portanto da reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, 87 políticos “receberam autorização para a instalação de estações retransmissoras de televisão – sendo elas educativas ou não”, agora fica tudo mais fácil, principalmente com a possibilidade de inserção publicitária.

**Liberdade de expressão?** – Diante do caráter privado de um bem público, a manipulação da mídia sobre os acontecimentos é facilmente explicável, embora condenável. A cobertura realizada pela mídia nacional sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) reflete a postura privada e a clara ideologia dos proprietários dos veículos. De 4 a 11 de setembro de 1997, durante uma manifestação do MST intitulada Grito dos Excluídos, na cidade paulista de Aparecida do Norte, o discurso veiculado pelos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo* e *Jornal do Brasil* para denominar as ocupações de terra dos trabalhadores rurais, como se definem os integrantes do movimento, eram: invasores, incendiários, ladrões, bandidos, promotores do



caos, torturadores, guerrilheiros, badernas.

Três anos depois, em maio de 2000, o discurso não muda. Os jornais *Folha de S. Paulo* e *Estado de S. Paulo* continuam falando em invasão e atentados. A revista *Veja*, na capa da edição de 10 de maio de 2000 sai com a manchete: “A tática da baderna”. Paralelamente, a emissora pública de televisão, a *TV Educativa/TV Cultura* são proibidas pelo governo de veicular no programa Opinião Brasil uma entrevista com o líder do MST, João Stédile. Trata-se mais uma vez de censura, de ausência de liberdade de expressão num país que se autodenomina democrático.

Na edição de 9 de junho, também de 2000, o jornal econômico *Valor*, que pertence a uma coligação dos grupos *Globo* e *Folha de S. Paulo* censura uma matéria sobre o projeto cultural do MST. O fato foi amplamente divulgado na Internet.

Inúmeras outras formas de controle da liberdade de expressão vinculada à propriedade dos meios podem ser observadas no Brasil. A mais preocupante delas foi a campanha maciça veiculada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) nas emissoras radiofônicas do país contra as rádios comunitárias que enfrentam dificuldades para sua legalização. Cobiçadas por políticos, religiosos e empresários, as rádios comunitárias que ultrapassam 10 mil emissoras em todo o país são acusadas de interferirem no espectro com riscos de segurança aos hospitais, aviões e outros serviços de utilidade pública, argumento técnico considerado discutível por alguns especialistas.

**Cenário atual** - Muitos são os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional do Brasil que preocupam a sociedade civil e os defensores da democratização dos meios de comunicação. De acordo com dados da Assessoria Parlamentar da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert), publicadas na revista *Rádio e TV* de nov/dez de 2004, p. 10, -- que realiza, não por acaso, também em maio, em Brasília, um grande seminário sobre Radiodifusão--, “são 250 projetos principais, que somados aos projetos apensados totalizam mais de 500 projetos” em tramitação no Congresso Nacional. As proposições variam entre restrições ao setor de publicidade e propaganda, conteúdo das programações, alterações na legislação com relação ao sistema de outorgas e radiodifusão comunitária e educativa.

A relação de forças entre os diferentes grupos de pressão envolvidos na questão da democratização da Comunicação é desigual. A derrota recente do projeto da Ancinav e do Conselho Federal de Jornalismo retratam bem este cenário. Agora, mais uma vez, a

expectativa se trava em torno da nova Lei de Radiodifusão ou Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa (LCEM), em sua sétima versão, a pedido do próprio presidente Lula, que determinou novos estudos para o setor de telecomunicações, agora fortalecidos sob a coordenação da Casa Civil e participação dos Ministérios da Cultura e Comunicação.

Apesar da anunciada vontade governamental de regulamentar o setor, que vive momento crucial, em função da convergência das mídias, da escolha do modelo digital e da briga das empresas de telefonia para produzirem conteúdo, há muito ceticismo no meio acadêmico e profissional, considerando as relações de força com o setor empresarial. Em sua sexta versão, a LCEM do então Ministro das Comunicações Pimenta da Veiga (1988-2000), foi colocada em consulta pública na Internet. Apesar das inúmeras sugestões que recebeu de diferentes setores da sociedade civil organizada, o projeto foi mais uma vez abortado por ir contra os interesses vigentes.

A discussão atual da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa constitui-se, sem dúvida alguma, num instrumento fundamental para a elaboração de políticas públicas democráticas de comunicação no Brasil. Desde a década de 70, com a mobilização da sociedade civil organizada, e com a participação dos políticos que estão hoje no poder central, nunca houve um momento tão propício para as urgentes mudanças no setor. É a nova brecha que o sistema político oferece à sociedade civil como um todo participar deste debate e tentar influenciar sem seus rumos.

O problema é que a sociedade em geral ainda não dispõe de informações suficientes, nem tem clareza, por falta de reflexão sobre o tema, da importância da democratização da propriedade dos meios para uma sociedade justa e igualitária. Os brasileiros não perceberam a importância da pluralidade da propriedade dos meios para uma polifonia de conteúdos, de vozes e, conseqüentemente, uma formação democrática e cidadã, onde a informação, o conhecimento sejam o ponto de partida para a real transformação da sociedade.

**Governo Lula e o compromisso público do PT-** Em sua vitoriosa campanha presidencial de 2002, quando chegou ao poder após sua quarta tentativa, o atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores deixaram de enfatizar a necessidade de alterar a legislação da comunicação para promover a democratização dos meios, como previsto em 1994. A esperança da população brasileira está sendo mais uma

vez testada e não pode ser vencida pelo medo de mudar. Resta saber se a democratização dos meios é uma utopia ou ocorrerá, de fato. Como diria a graúna de Henfil: “a esperança, onde está a esperança?”

Nos dois primeiros anos de governo, a sociedade civil mobilizada e preocupada com a qualidade da programação na televisão começa a pressionar o governo do PT para agir em consonância com as idéias que o colocaram no poder e pôr em prática suas promessas de campanha. Sabe-se, no entanto, que a preocupação em garantir a estabilidade econômica do país e a necessidade de demonstrar ao Brasil e ao mundo que seu governo iria manter a ordem no país, deslocou o tema da democratização dos meios de comunicação para um segundo plano.

Em seu terceiro ano de governo, as sinalizações em torno da recuperação do projeto de democratização das comunicações parecem conduzir a uma nova etapa da atual administração, incluindo a viabilização das rádios e as emissoras comunitárias, assim como as emissoras educativas. A ampliação das emissoras legislativas em todo o país; o novo papel da Radiobrás; a criação da TV Brasil; o redimensionamento das emissoras educativas; a implantação de conselhos municipais de Comunicação; a rediscussão sobre a regulamentação do Serviço de Transmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão são sintomas claros de desejo de mudanças que recolocam o Estado na esfera pública, ao lado do povo.

### **Democratizando a Comunicação?**

O que foi feito, porém, de suas promessas de campanha de 1994? O que mudou no Partido dos Trabalhadores? O que mudou na sociedade civil? Qual é o papel das instituições acadêmicas, das entidades de classe, nas representações sociais como grupos de pressão acompanhando e interferindo no processo para a real democratização dos meios de comunicação no país? Pouco mais de uma década depois, praticamente nada se alterou em relação aos oito tópicos de seu programa geral “Democratizando a Comunicação”, embora algumas mudanças sejam visíveis, quer no cenário tecnológico ou político.

Do *Diagnóstico*, sobre a concentração da radiodifusão as expectativas ficam por conta das mudanças regulatórias que a nova Lei de Comunicação Social promete para o primeiro semestre do último ano de seu mandato à frente da presidência da República. Os primeiros passos estão sendo dados com a constituição de um conselho interministerial para

elaborar a nova proposta regulatória, *Uma Nova Política*, formado pelos ministérios da Fazenda, Justiça, Cultura, Comunicações, Desenvolvimento, Educação e Relações Exteriores, além da Secretaria de Comunicação (SECOM) e a Advocacia Geral da União, que deverá culminar com uma nova *Regulamentação do Sistema Privado*.

A diversidade de ministérios da composição deste Conselho ao mesmo tempo em que revela a necessidade de uma visão multidisciplinar da área de Comunicação, demonstra o campo de forças que envolvem o setor face às disputas dos atores sociais envolvendo o campo, num momento particular da radiodifusão brasileira face ao cenário internacional de convergência das mídias e a escolha de um modelo de digitalização para o país, que vem oscilando entre o padrão americano, europeu, japonês e a busca de um padrão nacional, ora em estudos em diversas instituições do país, sob a liderança do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD).

Quanto à *Estruturação do Sistema Público*, o *Aperfeiçoamento dos Serviços Estatais*, as mudanças são claras com a criação da TV Brasil; o reposicionamento da Radiobrás; debates amplos e a reformulação das emissoras públicas de televisão, sob a coordenação da TV Educativa com a Beth Carmona, além de outras iniciativas em curso. Sobre a instalação de *Conselhos de Comunicação* algumas experiências municipais mostram a importância do projeto. Entretanto, pesquisas vêm apontando o excessivo atrelamento desses conselhos aos poderes municipais, que deveriam atuar mais como incentivadores do processo e não como mentores.

Já a criação de um *Fundo de Comunicação*, depende de uma decisão governamental, a exemplo do que aconteceu com a instalação do Fundo Nacional de Telecomunicações que vinha acoplado às contas telefônicas para o desenvolvimento científico e tecnológico do setor. A outra possibilidade seria uma contribuição pública, a exemplo de experiências com emissoras públicas como a BBC de Londres, já tentada no Brasil pela TV Cultura, sem sucesso, face ao descrédito público nas instituições do país.

Uma mudança estrutural sobre a percepção pública do poder da mídia depende, fundamentalmente, da reeducação popular, de uma compreensão maior da sociedade civil sobre o papel da Comunicação na formação cultural da sociedade, em seu imaginário coletivo. É necessário, portanto, ampliar os debates, fomentar uma discussão ampla da área de Comunicação para o desenvolvimento de uma consciência crítica sobre os meios de

comunicação e compreensão de sua força transformadora e libertadora para o exercício pleno da cidadania.

A divisão do poder das entidades que integram os proprietários das emissoras de rádio e televisão, até poucos anos sedimentadas na Abert (Associação Brasileira de Rádio e Televisão), agora exclusiva da Rede Globo, fracionada em 1994 com a inclusão da Abratel (Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações), reunindo as demais emissoras e agora, definitivamente fragmentada, no final de maio de 2005, com a criação da Abra (Associação Brasileira de Radiodifusores) reunindo as emissoras Bandeirantes, SBT e Rede TV.

Resta saber se as forças poderosas de plantão vão permitir que o poder público viabilize as mudanças há muito solicitadas pela sociedade e desde sempre controladas por interesses privados. A palavra está com Lula e o PT, que precisam responder à sociedade a que seu governo veio e se, de fato, quem sabe faz a hora ou espera acontecer...

#### **Bibliografia:**

CALDAS, Graça. *O Latifúndio do ar - Mídia e Poder na Nova República*. Tese de doutorado, ECA/USP, 1995.

FERREIRA, Oliveiros. *A Teoria da “Coisa Nossa” ou A Visão do Público como Negócio Particular*. São Paulo. Edições GRD, 1986.

FERNANDES, Bob. *ACM dá concessões de rádio a seus “amigos” na Bahia*. Folha de S. Paulo, 15/11/1988, p. A-6.

----- *O Balcão é Quentinho*. Revista Carta Capital, 21/06/2000, p. 24-30

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Editora Alfa Omega, 1976, 3ª edição (1ª em 1947).

OLIVEIRA, Ribamar. *Concessão de rádio e TV vai exigir licitação*. O Estado de S. Paulo. Editoria de Política, 26/12/1966, p. A-4.

Revista Rádio & TV. *Mais de 500 propostas que afetam a radiodifusão tramitam no Congresso Nacional*. (Nov/dez, 2004, p. 10).

SOUSA, Ana Paula e LÍRIO, Sérgio. *A Rede Globo Ganha Outra*. Revista Carta Capital, 26/01/2005, pp: 26-33.