

Cultura política e democratização da comunicação no Brasil¹

Ivonete da Silva Lopes²

Resumo: Este trabalho discute a democratização da comunicação na sociedade brasileira, partindo da premissa que o processo é conflituoso e envolve atores com interesses antagônicos, especialmente por se tratar de um setor caracterizado pelo oligopólio. A análise recai sobre a televisão aberta e a política de comunicação dos governos que sucederam o regime militar. Aponta que a concentração da propriedade da televisão aberta no Brasil talvez seja um dos exemplos mais explícitos da contradição da democratização do país. O oligopólio formado durante o regime ditatorial militar, assim como a maior parte das regras que regulamentam a radiodifusão (rádio e televisão aberta) permanecem praticamente inalterados, apesar da redemocratização da sociedade brasileira ter ocorrido há mais de duas décadas.

Palavras-Chave: Democratização 1. Televisão 2. Cultura Política 3.

1 Introdução

A concentração dos meios de comunicação em cinco grupos familiares³ talvez seja um dos exemplos mais explícitos da contradição da democratização no Brasil. O oligopólio formado durante o regime ditatorial militar, assim como as regras que regulamentam a radiodifusão, constituída no país pelo rádio e televisão aberta, permanecem praticamente inalterados, apesar da redemocratização da sociedade brasileira ter ocorrido há mais de duas décadas. Não se pode omitir que neste período houve avanços, embora que tímidos. Entre eles pode-se considerar a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) pelo governo federal em 2007. A EBC é constituída pela TV Brasil – emissora pública sintonizada em canal aberto, NBR - Televisão a cabo que noticia os atos e políticas do Governo Federal, TV Brasil Internacional e oito emissoras de rádio. Além da implantação

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Políticas de Comunicação do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: ivonetesilvalopes@gmail.com

³ As cinco maiores redes nacionais de televisão pertencem à família Marinho (Rede Globo), Macedo (Rede Record), Saad (Bandeirantes), Abravanel (SBT) e Dallevo (Rede TV), essa última era a antiga Rede Manchete.

da EBC, outro fato marcante foi a realização em dezembro de 2009 da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom).

Antes da reflexão sobre o processo de democratização da comunicação, é necessário lembrar que a televisão ocupa, desde a segunda metade da década de 1960, lugar central no processo de construção da hegemonia e certamente precisa ser considerada como um dos elementos fundamentais para pensar a democratização da sociedade brasileira. Para tanto, parte-se do pressuposto que este meio de comunicação é uma área de poder estratégico, e que sua democratização pode representar potencialmente as possibilidades de democratização da cultura política e dos costumes (MARTÍN-BARBERO, 2001).

O reconhecimento da potencialidade da TV como meio de comunicação ocorre desde o governo ditatorial, instaurado pelo golpe militar de 1964. Nesse período, a televisão foi utilizada para auxiliar na criação da pretensa unidade brasileira e legitimar o regime vigente. Foram realizados investimentos na infraestrutura comunicacional, com a criação de redes nacionais de televisão. Embora, a primeira transmissão televisiva tivesse ocorrido em 1950 (com a TV Tupi de São Paulo), o seu caráter ainda era regional e, muito em função do baixo poder aquisitivo da população brasileira, poucos ainda tinham acesso a esse meio de comunicação naquele momento. Assim, a partir da nacionalização da produção do aparelho receptor, tornou-se possível um maior número de brasileiros ter acesso à televisão. No ano de 1960 em apenas 9,5% das residências brasileiras havia um aparelho de televisão; depois de dez anos, o número aumentou para 40,2%; chegando a 73%, em 1980 (PIERANTI, 2007).

Paralelamente à redução do custo da televisão, ampliou-se a quantidade de geradoras de programação, formando o oligopólio que caracteriza até hoje o setor. De 1961, três anos antes do início do regime militar, até 1985 houve aumento de 621% na quantidade de geradoras de televisão que passaram de 23 para 143. Nessa mesma época foram criadas as redes de televisão, que como a Rede Globo, a TV Bandeirantes, o SBT – Sistema Brasileiro de Televisão e, a TV Manchete, hoje após ser vendida, transformou-se na Rede TV (ibidem).

Para o professor Murilo César Ramos (2000), o período do desenvolvimento do sistema de comunicação brasileiro pode ser caracterizado pelo compadrio, patronagem, clientelismo e patrimonialismo. Esses que associados a uma estrutura política e social

arcaica e/ou anti-moderna, desenvolveram-se pelo Brasil e se sofisticaram por meio do rádio e da televisão. Ou seja, esses meios de comunicação serviram como instrumentos de reforço de dominação e manutenção de injustiças sociais, bem como simultaneamente foram instrumentos de reforço ideológico para um grupo econômico-político-militar que estava governando o país.

2 Televisão e redemocratização

A partir do primeiro governo que sucedeu o período autoritário, tendo como presidente da república José Sarney (1985-1990), percebe-se que com o estabelecimento da democracia não houve uma ruptura com modelo anterior. Conforme afirma Leonardo Avritzer (1995), a democracia não pode ser entendida como simplesmente a ausência de autoritarismo, do estabelecimento de eleições livres e da garantia de direitos civis. Mesmo com a incorporação desses elementos na sociedade brasileira, no governo do presidente Sarney as concessões públicas foram ostensivamente utilizadas como moeda política. Foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão para garantir a aprovação pelo Congresso Nacional do mandato de cinco anos para presidente da república, sendo os beneficiados parlamentares, prefeitos, governadores ou seus parentes ou sócios. Assim, o governo Sarney (1985 e 1990) distribuiu 1028 concessões de rádio e TV, número que representa 30% das concessões outorgadas desde 1922 no Brasil (JAMBEIRO, 2000).

O exemplo apresentado ratifica que a entrada do país no regime democrático não excluiu as práticas anteriores, indo ao encontro da análise feita por Avritzer da democratização brasileira. Para o autor, a democracia apresenta como características a persistência do comportamento não-democrático das elites políticas que continuaram utilizando como estratégias patrimonialistas ou corporativistas. O autor assera que: “A introdução de práticas democráticas conduz, na melhor das hipóteses, à disputa entre duas diferentes culturas políticas” (AVRITZER, 1995:2). A saída do regime autoritário não representa a ruptura com as práticas antidemocráticas de governo, podendo ocorrer disputas entre elas no novo sistema político. Cabe refletir qual o comportamento tem sido hegemônico na competição entre cultura política democrática e antidemocrática no setor da comunicação.

Além do governo Sarney, um outro exemplo emblemático para pensar o processo aqui proposto é o do ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O

discurso durante a sua gestão era de colocar fim ao uso histórico das concessões para beneficiar aliados políticos. Naquela época, o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, utilizava como exemplo dessa prática antidemocrática, José Sarney (1985-1990) que concedeu para 91 parlamentares do Congresso Nacional Brasileiro 168 emissoras de rádio e TV, visando ficar cinco anos no mandato de Presidente da República (Costa; Brener, 1997).

A partir de então, as concessões para as TVs comerciais passaram a ser concedidas por meio de licitação. Enquanto encerrava-se o período do uso dessas concessões para beneficiar aliados políticos, iniciava-se outro. Agora a moeda de barganha política são as concessões de TVs Educativas. Até a segunda metade da década de 1990, as 20 geradoras estavam vinculadas às universidades públicas e governos estaduais retransmitindo a programação das TV Educativa do Rio de Janeiro e da TV Cultura de São Paulo.

O governo de Fernando Henrique Cardoso adotou a mesma medida que havia criticada de Sarney. Antes da aprovação da emenda constitucional que garantiria a sua reeleição, distribuiu 1.848 retransmissoras de televisão. Entre elas, as de TVs Educativas. Para tornar essa modalidade de TV mais atrativa aos interesses políticos, as regras foram flexibilizadas. Primeiramente, foi autorizada a inserção de 15% de conteúdo próprio e veicular apoio institucional. No ano 2000, a flexibilidade aumentou e os canais autorizados a operar com totalidade de conteúdo local. Ressalta-se que mesmo podendo gerar todo o seu conteúdo, essas concessões continuaram a ser distribuídas sem licitação às organizações não-governamentais e sem fins lucrativos. Enquanto as regras eram rígidas, sendo possível apenas retransmitir a programação das cabeças-de-rede, as TVs Educativas permaneceram vinculadas ao Estado por meio, principalmente, das universidades públicas.

Essas alterações acima relatadas ocorreram na época da reforma gerencial do Estado brasileiro, e foi marcada por privatizações e repasse de serviços que eram prestados pelo Estado para organizações não-governamentais. A pretensão do governo era deixar o Estado mais eficiente e a economia mais estável, além de aprofundar a democracia.⁴ E essa ampliação da democracia se daria com a participação da sociedade civil, tida como terceiro setor, ou seja, com o repasse pelo Estado de alguns serviços para serem executados por

⁴ Conforme o ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (1998). Disponível online em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/93SociedadeCivil.PDF>.

organizações não-governamentais (ONGs) – consideradas por esse governo como mais eficientes para prestar serviços na área social e científica.

Na avaliação desse período, caracterizado pela exacerbação do neoliberalismo, Marco Aurélio Nogueira (2005) reitera que nos anos 1990 havia uma movimentação favorável a substituição do Estado pela “sociedade civil” para a solução de diferentes problemas sociais. O autor questiona: “seria a ‘sociedade civil’ [...], capaz de gerar as condições para um conviver dignificante, justo e igualitário?” (NOGUEIRA, 2005:86).

Se tomado como objeto de análise a comunicação, a desregulamentação das normas para as emissoras educativas e, praticamente, com a retirada do Estado do processo e o seu repasse as ONGs, pode-se afirmar que o setor não ficou mais democrático com a gestão dessas emissoras por organizações não-governamentais. É o que aponta a pesquisa realizada por Ivonete da Silva Lopes (2010) sobre a distribuição das concessões educativas às fundações. Percebeu-se que a flexibilização das regras provocou a corrida de diversos grupos políticos, empresariais e religiosos em busca dessas concessões, o que resultou na implantação de 177 geradoras em todo o Brasil (Lopes, 2010).⁵

A situação aponta para a necessidade, conforme alertou Antonio Gramsci (1999), de diferenciar entre os movimentos ou associações orgânicas, relativamente permanentes, dos que o autor caracterizou como movimentos de conjuntura. Esses se apresentam como ocasionais e envolvem pequenos grupos dirigentes e pessoas responsáveis pelo poder. Ou seja, as TVs Educativas, na sua maioria, foram distribuídas às organizações que foram criadas instrumentalmente para requerer as concessões. Associações que podem ser consideradas como espaço para afirmação de interesses egoístas e corporativos, segundo Nogueira (2005:102):

A sociedade civil que emerge dessa visão [neoliberal] é despolitizadora: não se dispõe como um espaço de organização de subjetividades, no qual pode ocorrer elevação política dos interesses econômico-corporativos ou, em outros termos, a ‘catarse’, a passagem do plano ‘egoístico-passional’ para o plano ‘ético-político’.

O perfil dos concessionários educativos não colabora para emancipação da sociedade, mas retrata o interesse de grupos com interesses egoísticos. Dessa forma, o governo ao

⁵ Discussão sobre o modelo de política de comunicação, especificamente sobre a distribuição de concessões educativas na dissertação disponível online em:

http://www.btdt.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3789

descentralizar a gestão das TVs Educativas não corroborou com a ampliação da democracia. Conforme argumenta Angela Vieira Neves (2008), “que nem sempre a descentralização acarreta maior democracia, pois não é sempre que o processo de processo de partilhar o poder e as decisões públicas com a população chega aos municípios” (NEVES, 2008:13). Mesmo que essas concessões tenham sido repassadas a essas organizações, pelo que ficou comprovado com a pesquisa realizada em Santa Catarina por Lopes (2010), a maioria absoluta dos concessionários não dispõe de nenhum mecanismo de participação popular para discutir a grade de programação, confirmando a gestão desses canais como qualquer negócio privado.

3 Democratização da comunicação

A Constituição Federal de 1988 é um marco da redemocratização brasileira e inegavelmente trouxe avanços à democracia. Estabeleceu valores como a transparência pública; separação entre público e o privado⁶; e criou mecanismos institucionais visando garantir a participação da sociedade civil, por meio dos conselhos, nas decisões das políticas públicas.

Para reflexão sobre a democratização brasileira, é importante resgatar o pensamento de Carlos Nelson Coutinho. Para o autor, a democracia não deve ser compreendida “como algo que se esgota em determinada configuração institucional, mas sim como um processo [...], porque a democracia é [...] alguma coisa que se aprofunda e que combina indissolúvelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais (COUTINHO,2008:151).

Coutinho contribui para pensar a democratização da comunicação, levando em conta que na Constituição de 1988 pode ser vista como a formalização das reivindicações dos movimentos sociais pela democratização na comunicação. No entanto, apesar de mais de duas décadas as diretrizes estabelecidas na Constituição, que poderiam transformar ainda não foram regulamentadas. Entre as quais, os seguintes itens: 1) os meios de comunicação não

⁶ Um dos exemplos da separação entre o público e o privado tocante à comunicação está no artigo 54. Nesse consta que políticos a partir do momento em que assumem o cargo não podem: “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, (...) ou empresa concessionária de serviço público’ e serem ‘proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público” (BRASIL, 1988).

podem ser objeto de monopólio ou oligopólio; 2) a programação deve priorizar as finalidades educativas, culturais e informativas, assim como a promoção da cultural regional; 3) o artigo 223, do capítulo V, determina que “ Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radio difusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (BRASIL, 1988).

A inserção do Artigo 223 visava equilibrar os meios comerciais com as outras modalidades de concessão para o setor público e estatal, porque desde a sua origem as concessões de rádio e televisão no Brasil foram concedidas pelo Governo Federal ao setor privado. Contudo, o referido texto sugere uma divisão entre estatal e público provavelmente na tentativa de evitar o que havia ocorrido no período autoritário, no qual as duas instâncias estavam imbricadas.

O fato é que a complementaridade entre público e estatal gera diferentes interpretações. No texto “Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios” produzido pelo Observatório do Direito à Comunicação⁷ apresenta alguns posicionamentos sobre essa questão. Para o pesquisador e professor, Valério Cruz Brittos, o modelo deveria ser outro, porque, segundo ele, a separação entre o público e o estatal acaba indicando que estatal não é público. “[...] quando o Estado entra para prover serviços públicos à população, seja para a saúde ou educação, não deixa de ser caracterizado como público. Então, quando temos a comunicação estatal, em qualquer plano, ela é necessariamente pública”. O autor sugere que o ideal é pensar que existe um sistema privado e um público, podendo esse ser gerido pelo Estado, e não dividindo entre público e estatal.

O referido artigo constitucional é considerado pelo professor Murilo César Ramos uma saída que beneficiou principalmente o segmento comercial-privado, pois sugere a existência de um sistema privado. Ele explica que não existe sistema privado de radiodifusão; o que há é a concessão pelo Estado, que autorizar o privado a explorar comercialmente o serviço público de TV e rádio. “Esta suposta complementaridade acabou sendo uma armadilha, porque aparenta ter um sistema privado [...]. Advogando a existência

⁷ www.intervozes.org.br/.../sistemas-publicos...comunicacao...brasileiro.../SPCM_para%20SITE.pdf

do sistema privado, os radiodifusores comerciais querem a máxima segurança jurídica com máxima liberdade de mercado” (RAMOS, 2009:12).

Ambos os argumentos são pertinentes para o debate sobre comunicação pública. Aqui, concorda-se com Brittos que o estatal deve ser público, acrescentando que o grande desafio da democratização brasileira é exatamente este: tornar público no sentido de socializar as decisões estatais. Em relação a Ramos, de fato a radiodifusão deveria ser entendida como pública, portanto desde a sua gênese ela tem sido considerada, erroneamente, como privada e não como algo que pertença a toda a nação. Assim, o Estado contribui para ratificar a televisão como negócio privado ao deixar de criar mecanismos efetivos para garantir a participação popular e também por não estabelecer critérios para avaliação periódica do uso dessas concessões pelo setor comercial.

Retornando à questão da complementaridade, embora não exista no texto constitucional o detalhamento ou posterior regulamentação do artigo explicitando o que seria a complementaridade, o termo indica o equilíbrio na radiodifusão entre os meios de comunicação geridos pela iniciativa privada, o setor público ou não-comercial. Desta forma, a democratização da sociedade ou a setorial da comunicação precisa ser pensada como um processo que envolve reformas em outros setores, como o político e o econômico (COUTINHO, 2008).

Assim, a complementaridade sugere mudança na infraestrutura o que poderia ferir os interesses dos grupos hegemônicos da comunicação. A exemplo da Argentina⁸, onde depois de muita polêmica envolvendo o governo da presidente Cristina Kirchner e o Grupo Clarín, foi aprovado pelos deputados, em setembro de 2009, o projeto de Lei de Serviços de Comunicação Audiovisuais. Nele se percebe avanços no sentido da democratização da mídia, garantindo a divisão do espectro em 33% para o setor estatal, privado e sem fins lucrativos. Também prevê a redução de 24 para 10 o número máximo de licenças para TV aberta e TV a Cabo para um mesmo grupo empresarial. A legislação ainda em vigor nesse país foi sancionada em 1980 pela ditadura militar, e sofreu reformas no período democrático, mas com viés neoliberal. Permitia até 24 concessões por grupo empresarial e beneficiava o

⁸ Informações sobre o projeto disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4812

setor privado. Cabe ressaltar que no Brasil, o Grupo Globo, tanto na televisão quanto no Jornal O Globo cedeu espaços para criticar o projeto, taxando-o de antidemocrático e de perseguição política do governo argentino ao Grupo Clarín.

No Brasil, as alterações na infraestrutura comunicacional não ocorreram. Somente depois de 19 anos da promulgação da Constituição Federal, no ano 2007, que iniciou-se o processo para complementar o setor privado de radiodifusão. Isso se deu por meio da fundação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) que gere oito rádios públicas, a NBR e a TV Brasil – emissora pública em canal aberto. Diante da concentração da televisão aberta, a implantação da TV Brasil pode ser considerada como um avanço democrático na organização da mídia no país.

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) deu um passo importante com a criação da televisão pública, porém nenhuma medida foi tomada para reverter o oligopólio. Tal fato encaminha para a reflexão sobre a cultura política atual. Segundo Angela Vieira Neves (2008:30),

A cultura política deve ser pensada a partir de algumas questões como: a) a convivência de valores novos e antigos é fundamental para o estudo sobre cultura política, enfatizando a persistência de determinados valores culturais e a criação de novos valores; b) a relação entre contexto cultural e estrutura é fundamental para o estudo sobre cultura política; e c) o estabelecimento de uma cultura mista, de várias subculturas, rompendo com a análise de uma cultura dominante.

O período que está sendo analisado possui as características apontadas por Neves, percebendo o estabelecimento de uma cultura política mista. Nesse caso específico, criou-se a TV Brasil, mas não se enfrentou as práticas antidemocráticas da comunicação – o oligopólio. A opção governamental foi pela combinação de elementos antidemocráticos presentes na radiodifusão e, ao mesmo, buscou-se atender, parcialmente, as reivindicações do movimento social pela democratização da comunicação.

Corroborando com a discussão sobre cultura política, João Pedro Schmidt. O autor reitera que no Brasil o debate sobre esse tema apresenta duas vertentes. Uma delas, parcela significativa dos pesquisadores afirmam que, nas duas últimas décadas, com o processo de redemocratização está se consolidando uma nova cultura política democrática. O outro grupo entende que ainda não foi superada a tradicional cultura política autoritária. “Aqui se

pretende mostrar que prevalece no Brasil uma cultura política híbrida” (SCHMIDT *apud* NEVES, 2008:31).

O conceito de hibridação cultural é a forma como de Néstor Garcia Canclini (1997) busca entender as relações sociais na América Latina. O autor as vê de uma forma mais complexa, caracterizadas na modernidade pela ruptura de fronteiras rígidas, rejeitando a simplificação dicotômica entre tradicional e moderno, popular e massivo, lúdico e racional. A apropriação de tal noção pela Ciência Política destaca que as práticas autoritárias não são excludentes no período democrático, mas pressupõe a hibridização na cultura política vigente imbricando componentes autoritários com democráticos.

No entanto, falta compreender como ocorre essa relação de hibridação em contextos onde as relações de poder são muito assimétricas, como é o caso da sociedade brasileira, especialmente no tocante à comunicação. Os grupos de comunicação querem dominar todas as esferas, criminalizam movimentos sociais e atos do governo federal que poderiam mudar a relação entre a sociedade e a radiodifusão. Um dos exemplos ocorreu recentemente com a discussão do Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDL). Entre as ações previstas constava a regulamentação do o artigo 221 da Constituição Federal, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão como critério para outorga ou renovação das concessões. Também previa penalidades administrativas como advertência, multa e suspensão da programação ou cassação da concessão de acordo com a gravidade da infração cometida. Contudo, uma verdadeira campanha foi feita pela Rede Globo de Televisão para influenciar a opinião pública, como se o estabelecimento dessas normas fosse um retrocesso e retorno ao período ditatorial.

A forma como tem atuado a grande mídia indica a assimetria de poder no setor, da mesma como a atuação do governo aponta indícios da desigualdade na hibridação, na qual tem prevalecido hegemônico o modelo antidemocrático. Se tomado como exemplo a medida que estabeleceu a TV Brasil, em 2007, percebe-se como uma tentativa de evitar o confronto com os poderosos grupos de comunicação e ao mesmo tempo conciliá-los com a pressão vinda dos movimentos prol democratização da comunicação.

Um dessas razões que sustenta a afirmação acima, é que a TV Brasil foi implantada, sem, no entanto, regulamentar o que seria a complementaridade. Ao contrário, no

final das atividades parlamentares de 2008, o Congresso Nacional aprovou as renovações das concessões da Rede Globo e da Rede Record, consecutivamente até 2022 e 2013⁹. A medida foi tomada, como historicamente tem ocorrido, sem debate público e sem a avaliação das emissoras em relação ao cumprimento da legislação nos quesitos: veiculação de programação regional, finalidades educativas, entre outros.

Ainda acrescenta-se o fato do movimento social pela democratização da comunicação ter reivindicado, sem sucesso, que ao final do período de concessão fosse realizado uma nova licitação, no qual a atual detentora da outorga pudesse concorrer pela renovação. Também havia sido solicitada a definição de um contrato específico de concessão de rádio e TV que explicitasse as obrigações, deveres e direitos do concessionário e a proibição legal de arrendamento, subconcessão e da transferência direta de outorga¹⁰.

Outro aspecto que supõe o domínio antidemocrático na cultura política da comunicação, é que a emissora pública foi criada, porém sua abrangência não é nacional. Ou seja, a TV Brasil não pode ser sintonizada no canal aberto em todos os Estados brasileiros. Três anos após a sua implantação apenas quatro unidades da federação (Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo e Maranhão) têm acesso gratuito à emissora. Isso ocorre porque as 177 geradoras educativas, que foram concedidas pelo governo federal sem licitação às organizações não-governamentais e sem fins lucrativos, possuem completa autonomia e rejeitam afiliar-se à TV Brasil.

Cabe ressaltar que a Rede Globo de Televisão possui 121 geradoras, entre emissoras afiliadas e próprias. Assim, se as TV educativas fossem afiliadas à TV pública, essa teria condições de se consolidar como uma rede nacional e estar disponível no canal aberto em todos os brasileiros. A não-afiliação evidencia a fragilidade do marco regulatório da radiodifusão, porque mesmo as emissoras consideradas do campo público, como são as TVs Educativas, que são distribuídas pelo governo federal sem licitação, acabam sendo geridas como qualquer negócio privado e sem nenhum controle social.

⁹ As concessões são renovadas por 15 anos, porém a TV Record estava com a outorga vencida, por isso, sua próxima renovação deverá ser realizada antes da Rede Globo.

¹⁰ Observatório do Direito à Comunicação

http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5564

Dessa forma, a criação da TV Brasil representa um passo importante para o setor, no entanto concorda-se com César Ricardo Siqueira Bolaño e Valério Cruz Brittos (2008) quando argumentam que há necessidade de mudanças estruturais profundas para democratizar o sistema de comunicação como um conjunto. E essas alterações pressupõe a discussão com a sociedade de um novo marco regulatório que estabeleça os deveres dos concessionários; a criação de mecanismos de participação popular no controle social da programação e determinação de avaliação periódica do uso da concessão pública¹¹.

4 Entraves à democratização

Na etapa final deste texto, parte-se da afirmação de Nogueira (2005:100) de que “o projeto democrático está bloqueado, não desativado”. O autor faz essa afirmação para explicar a democratização brasileira, mas essa é bastante coerente para ser aplicada na análise setorial da comunicação. Pode-se apontar como indicativos que o projeto democrático não está totalmente desativado na comunicação, principalmente com algumas conquistas da sociedade, que por meio de muita pressão política, conseguiram garantir a realização da I Conferência Nacional da Comunicação (Confecom), em dezembro de 2009.

Embora a Confecom seja um indicativo de mudança, porque pela primeira vez o país promoveu uma discussão pública sobre essa temática, cabe lembrar que essa foi uma das últimas conferências realizadas pelo governo federal. O governo Lula convocou 72 conferências entre 2003 e 2010, das quais 28 ocorreram pela primeira vez¹². O levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar ainda aponta que esse governo foi o responsável por 60% das 109 conferências promovidas no Brasil desde 1941, no entanto percebe-se que alguns setores obtiveram mais avanços do que outros. Para melhor exemplificar, no período foram realizadas duas conferências de Políticas para Mulheres (2003 e 2007), da Ciência Tecnologia e Inovação (2005 e 2010) e de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009).

¹¹ Hoje a renovação da concessão é pelo período de 15 anos, não havendo nenhuma forma de avaliação do canal pela sociedade. O processo, desde a Constituição Federal de 1988, além do Executivo passa pelo Congresso Nacional e "A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal" (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, § 2º do Artigo 223).

¹² Desde 1941, o Brasil realizou conferências nacionais, sendo que 60% delas ocorreram entre o primeiro e o segundo mandato do atual governo (2003-2009). Disponível online: <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/12194-cls-preve-conferencias-nacionais-para-criar-essas-politicas-publicas>

A hipótese é que por se tratar de um governo de coalisão, alguns ministérios ficaram nas mãos da direita e sem interesses em implementar mudanças ou de romper com as elites dominantes. Esse parece ser o caso da comunicação, que durante cinco anos esteve sob o comando de Hélio Costa (PMDB), ex-funcionário da Rede Globo de Televisão por quase duas décadas¹³. O ex-ministro foi amplamente criticado por não participar das discussões no Fórum Nacional de TVs Públicas, postura que parece indicar o apoio de Costa às grandes redes de televisão e posicionamento contrário à implementação das TVs públicas. Conforme divulgado pelo Observatório do Direto à Comunicação: “Hélio Costa, o ministro intocável das Organizações Globo”¹⁴, por isso muitas ações para a democratização ficaram bloqueadas no Ministério.

Dessa forma, a comunicação pode ser considerada como um dos setores mais resistentes à democratização. Segundo Emir Sader¹⁵, para romper com o atraso, que representa o oligopólio midiático, é preciso quebrar “essa hegemonia de quatro ou cinco famílias que forjam a opinião pública no Brasil controlando a imprensa (...), [que constitui] a ditadura da mídia privada”.

Para Avritzer (1995), a democratização é um processo durante o qual as instituições democráticas convivem com uma cultura não-democrática, no entanto, esse processo “constituiria a consolidação de uma prática política democrática no nível da sociedade civil e do sistema político, um processo que pode ser bastante longo”. Assim,

A análise da democracia deve levar em conta a cultura política anterior ao estabelecimento da democracia, bem como os locais do aparelho de Estado e do sistema político que favorecem a continuidade de práticas não-democráticas. O relacionamento entre diferentes atores políticos e as instituições democráticas deve ser visto por essa óptica. Desse modo, o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também às práticas do aparelho de Estado e a suas relações com os atores sociais. Essa inter-relação é crucial para a existência da democracia, uma vez que formas específicas de concentração do poder podem também ter consequências antidemocráticas (AVRITZER, 1995:6).

¹³ Conforme o site pessoal de Hélio Costa, em 1972 ele foi contratado pela Rede Globo como repórter internacional, foi o responsável pela criação e montagem das sucursais de Nova Iorque, Washington, Londres e Paris. Disponível em: <http://www.heliocosta.com/site/sample/perfil/bio.asp>

¹⁴ Disponível em:

http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=309

¹⁵ Entrevista concedida por Emir Sader a José Dirceu. Disponível online em: http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9105&Itemid=3

O autor chama a atenção que a democratização não deve ficar restrita às instituições políticas e ao sistema político, mas, principalmente ser uma prática cotidiana que envolva os atores sociais. Corrobora com a discussão sobre democratização, Marco Aurélio Nogueira (2005) ao afirmar que não pode haver Estado democrático sem a participação da sociedade, porém alerta que:

A ausência de Estado reduz o social a mero mundo dos interesses, a território de caça do mercado. O social que perde a conexão com um Estado ou o reduz à subalternidade expressa apenas um mercado desvinculado de qualquer idéia republicana, ou seja, é um espaço de interesses automatizados, mas não de direitos (NOGUEIRA, 2005:34).

A partir da discussão sobre democratização emergem dois problemas relacionados à comunicação. Na década de 1990, ao repassar as concessões educativas às organizações não governamentais, o Estado praticamente se ausentou, sem, no entanto, criar mecanismos para que a comunidade local pudesse participar de conselhos de gestão dessas emissoras. Outra questão ainda mais grave é a ausência de fóruns para a análise das concessões, que tem validade de 15 anos para televisão. Ou seja, as concessões são renovadas sem avaliação periódica e também não há, sequer, audiência pública antes desse processo.

Naquela época, a década de 1990, o discurso neoliberal pregava a necessidade de um Estado mínimo, como forma de eliminar o ‘mal’ que esse causava à sociedade, ao mercado e à liberdade. Segundo Nogueira, “A opinião [era] favorável à substituição do Estado pela ‘sociedade civil’ na formatação da convivência social e no encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais” (NOGUEIRA, 2005:86). Agora, retoma-se a discussão sobre a necessidade de um Estado como recurso de integração social, combatendo o Estado gerencial de proteção ao mercado e reivindicando um “Estado capacitado para dignificar a vida coletiva, radicalmente democratizado e dialeticamente articulado com a sociedade. Um Estado, em suma, *da e para* a sociedade civil”.

Conforme asserta Boaventura de Sousa Santos (1999), que depois da desestatização da regulação social, da luta por democratizar o monopólio regulador do Estado, houve uma alteração e, hoje, “a luta democrática é assim, antes de mais, uma luta pela democratização das tarefas de coordenação, [...] há sobretudo que lutar pela democratização da perda desse monopólio” (SANTOS, 1999:121). Concorde-se com o autor, que o Estado, ao contrário do que se possa pensar, é diretamente comprometido com os critérios de inclusão e exclusão

social e, por esse motivo, deve agir “como novíssimo movimento social”, ou seja, como articulador da nova organização política que contemple a ampliação da participação dos atores sociais para a efetivação do processo democrático.

Considerações finais

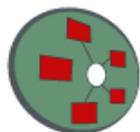
Neste trabalho foi apresentado uma síntese do processo de democratização da sociedade brasileira da perspectiva da comunicação, com enfoque na televisão aberta, meio de comunicação mais popular, presente em praticamente todos os domicílios. Conforme destacamos, o regime militar foi responsável pela formação do oligopólio midiático, quadro que permanece inalterado até os dias atuais.

A redemocratização no país não significou a ruptura com as práticas antidemocráticas em relação à distribuição das concessões públicas de televisão. José Sarney (1985-1990), primeiro presidente que sucedeu o período ditatorial, fez uso das outorgas para garantir cinco anos de mandato presidencial, enquanto Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotou a mesma estratégia para garantir a reeleição, distribuindo retransmissoras de TV e ampliando as funções das TVs Educativas. Ou seja, as práticas antidemocráticas continuaram a fazer parte da política setorial da comunicação.

Após a reintrodução da democracia no país, é no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) que se percebe mais claramente uma hibridez na política do setor, com predomínio de prática antidemocrática sobre a democrática. Embora esse governo não tenha introduzido mudanças estruturais que pudessem garantir a democratização da comunicação, tentou conciliar os interesses dos empresários com os da sociedade civil, atendendo, minimamente, as reivindicações dos movimentos sociais com a implantação da TV Brasil e realizando a 1º Conferência Nacional da Comunicação.

Diante do que foi exposto, a criação da TV Pública foi um passo importante para o setor, contudo, há necessidade de mudanças estruturais. Entre elas: 1) o enfrentamento ao oligopólio midiático para que de fato se estabeleça a complementaridade da radiodifusão, pois sem isso o caminho de democratização continuará distante; 2) a criação de mecanismos para a participação popular na avaliação periódica da atuação das emissoras e; 3) o estabelecimento dos direitos e deveres dos concessionários.

Referências



AVRITZER, L. **Cultura Política, Atores Sociais e Democratização**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.28, jul., 1995.

BOLAÑO, C. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BOLAÑO, C., BRITTOS, V. C.. **TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural**. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación. vol. X, n. 3, Sep. – Dic. / 2008. Disponível em: <http://www.eptic.com.br/arquivos/Revistas/v.X,n.3,2008/07-CesarBolanoValerioBrittos.pdf>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27ª edição. Brasília, 2007

COUINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

COSTA, G.. **CLS prevê conferências nacionais para criar essas políticas públicas**. Disponível online em: <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/12194-cls-preve-conferencias-nacionais-para-criar-essas-politicas-publicas>

COSTA, S.; BRENER, J. **Coronelismo eletrônico: o governo de Fernando Henrique Cardoso e o novo capítulo de uma velha história**. Comunicação & Política. v IV, n.2, NS, p.29-53, maio-agosto 1997.

NEVES, Angela Viera. **Cultura Política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

JAMBEIRO, O. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador, EdUFABA, 2000.

NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a Sociedade Civil. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

PEREIRA, S. **Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios**. Disponível online em: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:5RzjO_w8AJ4J:www.direitoacomunicacao.org.br/content.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Dd

SADER, E. **É hora da esquerda voltar a pensar estrategicamente**. Entrevista concedida a José Dirceu. Disponível online em: http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9105&Itemid=3

SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. (orgs.). Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SANTOS, B.S., AVRITZER, L. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B.S. (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEGUNDO, J. **Globo e Record têm concessões renovadas sem debate público**. Disponível online em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5564